



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공기업정책학 석사학위논문

# 생활보상의 개선방향 연구

2013년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

김 재 남

# 생활보상의 개선방향 연구

지도교수 홍 준 형

이 논문을 공기업정책학 석사학위 논문으로 제출함

2013 년 5 월

서울대학교 행정대학원  
공기업정책학과  
김 재 남

김재남의 석사 학위논문을 인준함

2013 년 6 월

위 원 장      박 정 훈      (인)

부위원장      이 수 영      (인)

위      원      홍 준 형      (인)

## 국문초록

주요어 : 생활보상, 정당보상, 공용수용, 토지보상, 공익사업, 재산권  
학 번 : 2012-22757

우리 헌법은 제 23조 3항에서 “재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.” 라고 규정하고 있고, 토지보상법은 헌법 규정을 공용수용의 분야에서 구체화 하는 법률로서 공공필요를 위한 토지 등에 대한 수용의 근거 및 보상의 기준과 절차 등에 관한 기본원칙을 규정하고 있다

손실보상에 있어서 정당한 보상이란 재산권에 대한 직접적인 보상뿐만 아니라 종전의 생활상태를 보장해 주는 보상이어야 한다.

그러나 종전의 생활상태를 보장해 주는 보상 즉 생활보상의 구체적 내용에 대하여 법률에서 명확하게 정의하고 규정한 것이 없다.

현행 “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률”은 공익사업의 시행을 위해 토지와 물건의 취득 및 보상에 관한 일반법적 지위에 있음에도 금전지급 위주의 재산권보상을 주로 규정하고 있고, 금전이 지급되지 아니하는 보상에 대해서는 생활보상 또는 생활대책이라는 개념 속에서 단편적으로만 규정하고 있을 뿐이다. 토지보상법 외의 기타법률 및 개별시행자의 내부규정에서도 이주대책 등의 생활보상 관련 규정이 있으나 체계적으로 통일되지 못하고 산재되어 있다. 직접적인 재산권 보상은 관련 법령 및 수용 및 이의재결 등의 권리구제 절차가 완비되어 있어 정당한 보상에 근접하고 있으나, 생활보상과 관련하여서는 그 법적 성격이 무엇인지 명확히 정의되지 않고 사업시행자의 임의적인 내부규정에 일임하고 있는 실정이다. 이로 인하여 사업시행자는 생활보상의 영역에서는 대부분 소극적인 태도로 일관하고 있으며 이러한 사업시행자의 개별처분에 대한 권리구제로서의 행정소송 역시 대부분 사업시행자의 승소로 귀결되고 있다.

생활보상의 영역에서 과연 헌법 제23조 3항에서 규정한 정당한 보상이

실현되고 있는지에 대하여 의문을 가지지 않을 수 없다.

이러한 의문점에서 출발하여 현행 생활보상의 구체적인 문제요인을 도출하고 그 개선방안을 제시하기 위하여 다음과 같이 연구를 진행하였다.

첫째, 우선 생활보상에 관한 이론을 간략히 고찰한 후, 헌법과 토지보상법 및 기타 13가지의 현행법령상의 생활보상 관련 규정을 분석하였다.

둘째, 생활보상이 수립, 시행된 개별 사업지구의 사례를 분석하여 제도상, 운영상의 문제점을 도출하고 이를 유형화하였다.

셋째, 해외의 생활보상 제도를 분석하고, 우리나라의 생활보상 제도와 비교분석하여 문제점을 도출하였다.

마지막으로 위의 세가지 방법으로 도출된 문제요인이 정당한 생활보상의 실현을 저해하고 있는 원인변수라는 점을 LH가 수행한 생활보상 관련 99건의 행정소송의 결과를 통계적으로 분석하고 관련 판례를 분석하여 보조적으로 검증하였다.

위의 방법론으로 도출된 현행 생활보상의 문제점 중 정당한 생활보상의 실현을 저해하고 있는 핵심적인 문제요인은 다음과 같다. 생활보상이 토지보상법상 명문규정이 없이 각 개별법 또는 사업시행자의 내규로 시행됨으로 인하여, 공익사업에 따라 또는 동일한 공익사업임에도 사업시행자 및 근거법률에 따라 생활보상의 내용이 통일되지 않아 불평등이 야기된다는 점이다.

이는 근본적으로 생활보상을 헌법 제23조 3항에서 규정한 정당한 보상의 일환으로 보지 않고, 사업시행자의 임의적이고 자의적인 시혜로 바라보는 등 생활보상의 법적 성격이 분명하게 정의되지 않은 탓이 크다.

우리나라의 보상법 체계상 생활보상은 현재 보상이라는 이름으로 불리

우고 있지만 아직까지는 손실보상의 한 내용으로서 정착하지 못하고 있는데, 대법원은 이러한 생활보상에 대해 국가의 시혜적 조치라는 용어로 표현하고 있다. 즉 공익사업을 시행함에 있어 국가 및 사업시행자가 역력이 있어서 이주대책 및 생활대책을 시행하면 피수용자들은 시혜를 입는 것에 불과하다는 것이다.

뿐만 아니라, 이주대책과 생활대책의 실시방법 및 실시 내용에 있어서도 대부분 사업시행자의 재량으로 남기고 있는데, 이로 인해 피수용자들에게는 불평등을 야기하고 있는 실정이다.

이러한 생활보상의 법적 성격 불분명화로 인해 생활보상에 관한 사법부의 판단은 상당히 소극적이며, 이주대책 및 생활보상과 관련한 마지막 구제수단인 행정소송의 경우 피수용자의 청구가 인용된 예는 거의 드물다고 해도 과언이 아니다. 이는 LH가 소송당사자로 참여한 실제 소송사건의 통계적 분석과 판례 검토를 통하여 확인할 수 있었다.

이렇게 정당보상을 저해하는 생활보상의 문제요인을 도출하였고, 이러한 문제요인으로 인하여 생활보상에 있어서 정당한 보상의 실현이 저해되고 있는지 여부를 소송결과분석을 통해 다시 확인할 수 있었다.

이렇게 도출된 문제점을 개선하고 헌법 제23조 3항에서 규정한 정당한 보상을 실현하기 위하여, 이주대책 등의 생활보상도 헌법 제23조 3항이 규정한 정당한 보상의 영역에 포함하여 손실보상의 일환으로 규정하여야 한다.

즉 생활보상의 법적 근거를 명확히 하기 위해 “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률”을 개정하여 이주대책과 생활보상에 관한 일반적인 규정을 포함하도록 입법화하고, 기타 개별 법률에서는 이를 준용하도록 함으로써, 사업시행자 및 시행근거인 법률에 따라 그 내용과 기준이 천차만별이어서 피수용자들의 정당한 보상을 저해하는 현행 생활보상 규정을 일원화시켜야 할 것이다.

## 목 차

제 1 장	서론 .....	1
1 절	연구의 배경과 목적 .....	1
2 절	연구의 대상과 방법 .....	4
3 절	선행연구의 검토 .....	6
제 2 장	생활보상의 이론과 법리 .....	8
1 절	행정상 손실보상의 의의 .....	8
2 절	헌법상 정당보상의 개념 .....	10
3 절	생활보상의 의의 .....	11
4 절	생활보상의 종류와 내용 .....	16
제 3 장	현행 법령상의 생활보상 .....	20
1 절	공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 .....	20
2 절	그 밖의 현행법령 .....	30
1.	기업도시개발특별법 .....	31
2.	주한미군기지이전특별법 .....	39
3.	댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 .....	45
4.	산업입지 및 개발에 관한 법률 .....	47
5.	전원개발촉진법 .....	48
6.	기타 법령 .....	50
3 절	현행 법령상 생활보상제도 비교분석 .....	57
제 4 장	생활보상 사례연구 .....	63
1 절	사례분석 개관 .....	63

2 절	성남판교지구 .....	64
3 절	화성동탄지구 .....	70
4 절	인천영종지구 .....	73
5 절	위례신도시지구 .....	76
제 5장	생활보상의 문제요인 도출 .....	80
1 절	이주대책의 문제요인 .....	80
2 절	생활대책의 문제요인 .....	84
제 6장	도출된 문제요인의 보조적 검증 .....	89
1 절	LH의 소송결과 분석 .....	89
2 절	생활보상 관련 판례분석 .....	106
제 7장	외국의 생활보상제도 .....	116
1 절	일본 .....	116
2 절	독일 .....	128
3 절	프랑스 .....	132
4 절	영국 .....	137
5 절	미국 .....	142
6 절	개선방향에 대한 시사점 .....	146
제 8장	생활보상의 개선방향 .....	148
1 절	이주대책의 개선방향 .....	148
2 절	생활대책의 개선방향 .....	150



제 9장    결론 .....	152
참고문헌 .....	158
Abstract .....	161

## 표 목차

[표 4- 1] 사업시행자별 관리구역 .....	64
[표 4- 2] 이주대책 대상자 .....	66
[표 4- 3] 주거용 건축물 세입자 이주대책 .....	67
[표 4- 4] 지역별 보상자 현황 .....	68
[표 4- 5] 사업추진일정 .....	70
[표 4- 6] 토지이용계획 .....	70
[표 4- 7] 수용인구 및 주택계획 .....	71
[표 4- 8] 주거비 .....	72
[표 4- 9] 주거대책비 .....	72
[표 4-10] 이사비 .....	72
[표 4-11] 사업추진일정 .....	73
[표 4-12] 용지비 총괄표 .....	74
[표 4-13] 전체 토지현황 및 토지보상비 .....	74
[표 4-14] 지장물 현황 .....	74
[표 4-15] 위례신도시개발사업 이주자택지공급 내용 .....	77

[표 4-16] 위례신도시개발사업 주택특별공급 내용 .....	78
[표 4-17] 위례신도시개발사업 생활대책 내용 .....	79
[표 7- 1] 보상대상별 손실보상 현황 .....	89
[표 7- 2] 수용 및 이의재결 현황 .....	91
[표 7- 3] LH 관할 공용수용 관련 소송목록 .....	92
[표 7- 4] 소송유형 .....	97
[표 7- 5] 관할법원 분류 .....	98
[표 7- 6] 집단소송 비율 .....	98
[표 7- 7] 청구유형별 분류 .....	99
[표 7- 8] 소송결과(승소율) 분석 .....	100
[표 7- 9] 재산권보상 보상금증액을 분석 .....	100
[표 7-10] 항소/상고율 .....	101
[표 7-11] 항소/상고 결과분석 .....	102

## 그림 목차

[그림 1-1] 연구흐름도 .....	5
[그림 7-1] 보상유형별 소송제기 비율 .....	103
[그림 7-2] 직접보상 소송결과 .....	104
[그림 7-3] 생활보상 소송결과 .....	104

# 제 1장. 서론

## 1절. 연구의 배경과 목적

### 1. 연구의 배경

2010년까지 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업지구만 면적으로는 761,672,000m<sup>2</sup>(1981년부터 2010년까지)에 이르고<sup>1)</sup>, 사업지구 수로는 719개에 이르는 등 택지 및 산업단지 등의 수요증가로 개발사업이 확대되었다. 또한 최근 5년간 세종시, 2기 신도시, 혁신도시 등 대규모 국책사업이 증가하여 국민의 재산권에 대한 공용수용도 더불어 증가하였다.

우리 헌법은 제 23조 3항에서 “재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다. 라고 규정하고 있고, 토지보상법은 헌법 규정을 공용수용의 분야에서 구체화 하는 법률로서 공공필요를 위한 토지 등에 대한 수용의 근거 및 보상의 기준과 절차 등에 관한 기본원칙을 규정하고 있다.

헌법과 일반법률에서 규정한 손실보상에 있어서 정당한 보상이란 재산권에 대한 직접적인 보상뿐만 아니라 종전의 생활상태를 보장해 주는 보상이어야 한다.

이를 위해 사업시행자들은 재산권 보상과 별도로 이주자택지나 아파트 입주권을 주는 이주대책과 8평정도의 상업용지 수분양권을 주는 생활대책을 수립하여 시행함으로써 상대적인 박탈감을 상쇄하여 주기 위해 노력을 하여 왔다. 과거에는 위와 같은 이주자택지나 아파트 입주권, 상업용지 수분양권이 어느정도 프리미엄이 붙어 거래가 되어 일정부분 보상공백을 메워주는 역할을 한 것은 부인할 수 없다.

그러나 최근 부동산 경기의 악화로 인하여 기존의 이주대책이나 생활대책은 완전히 원점에서 재검토되어야 하는 상황에 처해 있다.

---

1) 국토해양부 통계(2011), 택지지정실적(년도별, 지역별), 홈페이지 주요통계 참조

즉 기존에 시행했던 대표적인 이주대책인 이주자택지 수분양권이나 아파트 입주권이 이제는 거액의 프리미엄이 붙는 시대가 아니고, 생활대책으로 받았던 8평 정도의 상업용지도 마찬가지로 분양시장의 악화로 인하여 오히려 주민들의 부담이 되는 상황을 맞이하고 있는 것이다.

또한 최근에는 이주대책대상자들도 공익사업이 발표되면 대책위원회를 구성하여 조직적으로 대응을 하고, 전국적으로 정보교환을 하는 등 이전과는 완전히 다른 양상을 보이고 있는 실정이고, 특히 2008년 이후 부동산 시장의 급격한 침체로 인하여 과거의 이주대책이나 생활대책의 실효성이 크게 떨어지고 있는 실정이다.

최근에 실시된 보상사례를 보면 원주민들이 토지나 지장물에 대한 직접보상에 대한 요구보다는 생존권을 보장할 수 있는 생활재건조치들을 집중적으로 요구하고 있는 실정이다.

나아가 대법원은 사업시행자가 법령에서 정한 이주대책대상자의 범위를 확대하는 기준을 수립하여 실시하는 것이 허용되고, 당사자 간의 합의로 같은 법 소정의 손실보상의 요건을 완화하는 약정을 할 수 있고, 생활대책 역시 헌법 제23조 제3항에 따른 정당한 보상에 포함되는 것으로 보는 것이 타당하다고 판시하여<sup>2)</sup> 사업시행자가 수립한 이주대책이나 생활대책 내용과 사업시행자와 이주대책 대상자들간의 합의내용에 법적 효력을 부여하고 있어 더더욱 이주 및 생활대책이 중요시되는 추세이다.

## 2. 연구의 목적

재산권의 강제수용에 따른 보상에 관하여 현행 헌법에서는 ‘정당보상’의 원칙을 규정하고 있으며 어느 정도의 보상이 정당보상인지에 대하여는 여러 학설이 있고 판례도 상당히 축적되어 있다.

그러나 최근에는 공익사업 추진과정에서 주민참여가 활발해짐에 따라 직접적인 손실보상뿐만 아니라 생활보상 등 간접적 보상요구까지도 강하게 대두되는 실정이며 토지보상법 외의 일부 개별 법률에서는 당해 공익

---

2) 대법원 2011.10.13 선고 2008두 17905판결

사업이 행해지는 지역과 지역주민에 대한 이러한 간접적 보상을 규정한 경우도 있다.

공용수용으로 인한 재산권 보상에 관하여는 실제 운영상 문제점을 반영하여 법령개정 및 권리구제 절차의 보완 등의 형식으로 점진적인 개선이 이루어지는 추세이나, 종전의 생활상태를 보장해 주는 보상 즉 생활보상의 구체적 내용에 대하여는 법률에서 명확하게 규정되지 않아 일선 보상현장에서는 이주대책 및 생활대책 등의 생활보상에 대부분 소극적으로 대처하고 있는 실정이다.

토지보상법 외의 기타법률 및 개별시행자의 내부규정에서도 이주대책 등의 생활보상 관련 규정이 있으나 체계적으로 통일되지 못하고 산재되어 있다. 직접적인 재산권 보상은 관련 법령 및 수용 및 이의재결 등의 권리구제 절차가 완비되어 있어 정당한 보상에 근접하고 있으나, 생활보상과 관련하여서는 그 법적 성격이 무엇인지 명확히 정의되지 않고 사업시행자의 임의적인 내부규정에 일임하고 있는 실정이다. 또한 사업시행자의 개별처분에 대한 권리구제로서의 행정소송 역시 대부분 사업시행자의 승소로 귀결되고 있다.

생활보상의 영역에서 과연 헌법 제23조 3항에서 규정한 정당한 보상이 실현되고 있는지에 대하여 의문을 가지지 않을 수 없다.

이 연구는 이러한 의문에서 출발하여 현행 생활보상의 구체적인 문제요인을 도출하고 도출된 문제요인에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

이를 위해 생활보상이란 무엇이고 ‘정당한 보상’이 실현되고 있는지 여부를 학설과 외국제도 및 최근의 법령 및 개별사례 등을 통해 분석하고 관련 소송통계 및 판례분석을 거쳐 생활보상제도의 개선책을 제시하고자 한다.

## 2절. 연구의 대상과 방법

본 연구는 먼저 이주대책과 생활대책에 관한 이론적 고찰로서 일반론과 선행연구를 분석하고, 이어 현행법상 이주 및 생활대책에 관한 규정과 기존 시행사례를 제시하고 외국의 생활보상제도를 분석한 후에 이를 토대로 생활대책의 문제점을 도출하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 또한 이렇게 도출된 문제요인을 한국토지주택공사가 소송당사자로 참여한 실제 소송사건의 통계적 분석과 판례 검토를 통하여 재차 확인하고자 한다.

이주대책 등 생활보상의 문제점과 그 원인을 도출하기 위하여 다음의 방법으로 연구를 진행하고자 한다.

첫째, 이주대책은 손실보상의 범위에 속하기 때문에 우선 손실보상에 관한 이론을 간략히 고찰한 후, 헌법과 토지보상법 및 기타 현행법령상의 생활보상 관련 규정을 분석하고자 한다.

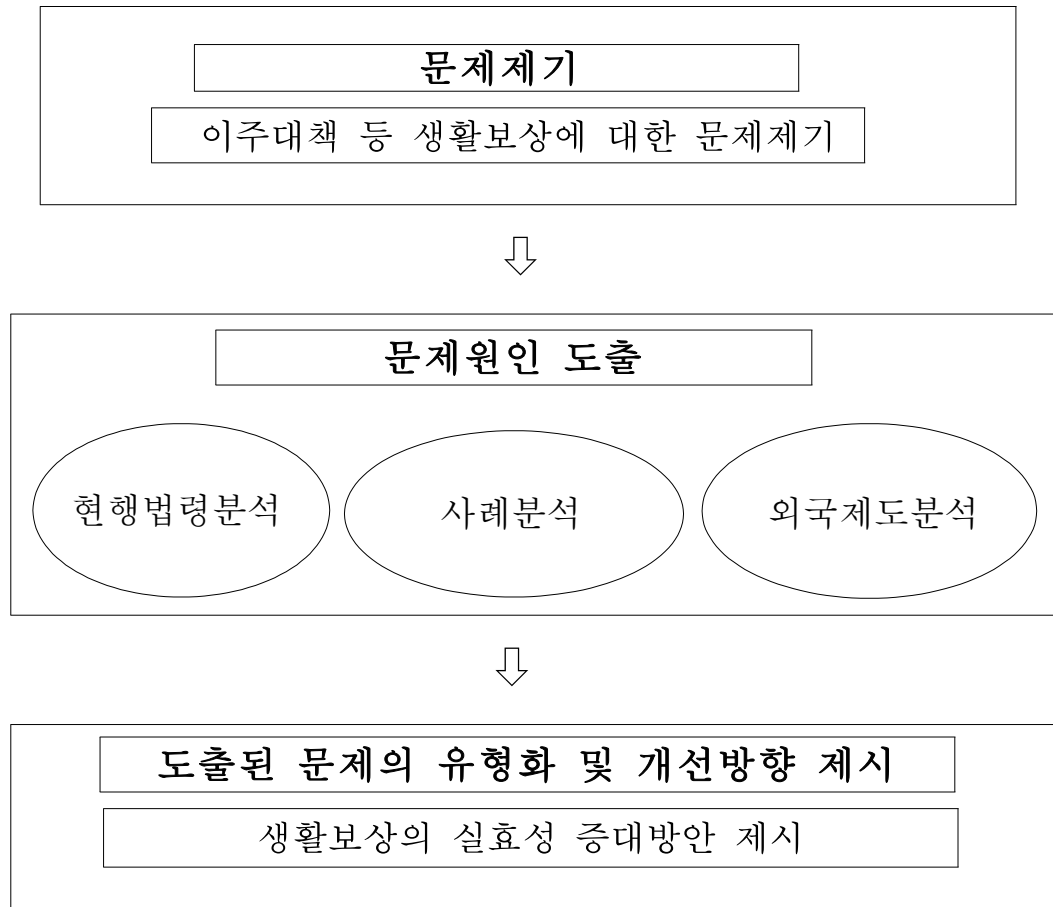
둘째, 생활보상이 수립, 시행된 개별 사업지구의 사례를 분석하여 제도상, 운영상의 문제점을 도출하고 이를 유형화하고자 한다.

셋째, 해외의 생활보상 제도를 분석하고, 우리나라의 생활보상 제도와 비교분석하여 문제점을 도출하고자 한다.

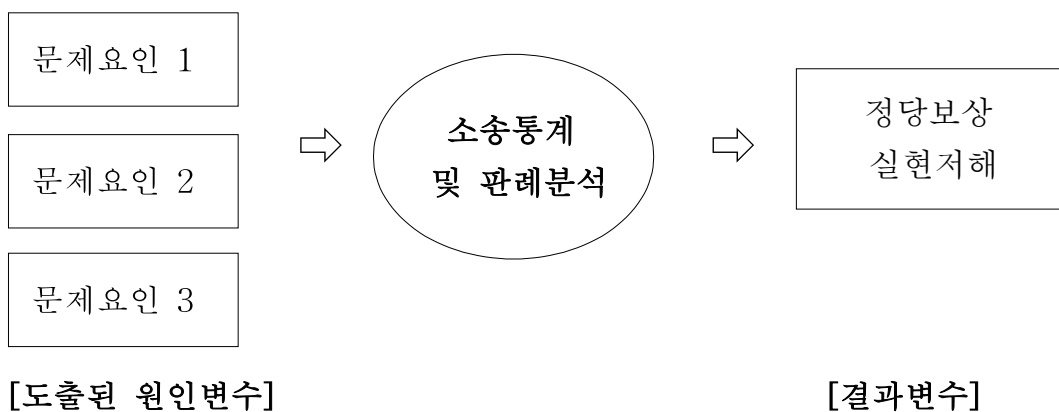
넷째, 마지막 권리구제 절차로서의 생활보상 관련 소송의 결과를 통계적으로 분석하고, 생활보상 관련 판례를 유형화하여 위의 현행법령, 실제 사례, 외국제도를 비교 분석하여 도출된 현행 생활보상제도의 문제요인을 보조적으로 검증하고자 한다.

이를 도식으로 나타내면 아래와 같다.

<그림 1-1> 연구흐름도



또한 개별사례들을 분석하여 귀납적으로 도출된 문제요인이 과연 정당한 생활보상의 실현을 저해하고 있는지 여부를 관련된 소송의 통계분석과 판례분석을 통하여 보조적으로 검증하고자 한다.



### 3절. 선행연구의 검토

손실보상에 관한 선행연구는 주로 헌법 제23조에 규정된 ‘정당한 보상’ 관점에서 토지수용의 절차, 기준, 권리구제 및 토지 감정평가의 세부 기준의 문제점과 원활한 사업시행을 위한 개선방향 제시 등이 주된 연구흐름이었으며 대물적 재산권 보상의 한계로 인한 이주대책 등의 생활보상의 필요성에 관한 연구는 미흡한 편이었다고 할 수 있다.

생활보상에 관한 주요 선행연구를 분석해보면 이주대책 및 생활대책에 관한 연구가 주종을 이루었음을 발견할 수 있다.

이주대책의 수립 · 실시와 관련하여 김원보(2005)<sup>3)</sup>는 이주대책대상자 중 이주정착지에 이주를 희망하는 자가 10호 이상인 경우에 한하여 이주대책을 수립 · 실시하도록 할 경우에는 이주정착지 이주희망자가 10호 미만인 경우 사업시행자와 이주정착지 이주희망자가 원해도 이주대책을 수립, 실시하지 못하는 문제점이 발생하게 되므로 이주정착지 이주희망자가 10호 미만인 경우에도 해당 공익사업의 시행에 지장이 없는 경우 이주대책을 수립 · 실시할 수 있도록 해야 한다고 주장하였다.

반면에 김수엽(2007)<sup>4)</sup>은 이주정착지조성사업의 취지는 대규모 공익사업의 시행으로 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자를 이주시키는 데에 있고, 이주정착지에는 도로, 상수도 및 하수처리시설, 전기시설, 통신시설, 가스시설 등의 통상적인 수준의 생활기본시설이 완비되어야 하므로 이주정착지 이주희망자 10호 이상은 비경제적인 규모로서 50호 이상으로 상향조정되어야 하며, 이주정착지조성사업의 대상도 일정규모 이상의 단지형 개발사업지구에만 한정시켜야 한다고 주장하였으나, 50호 이상의 수치에 대한 구체적인 설명은 없었다.

이주대책대상자의 범위와 관련하여 김해룡(2005)<sup>5)</sup>은 타인이 소유하고 있는 건축물에 거주하는 세입자는 ‘공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자’에 해당되지 않아 원칙

3) 김원보(2005) 이주대책의 문제점과 해결방안, 토지보상법연구 제5집.

4) 김수엽(2005) 공공용지 취득에 따른 생활보상제도에 관한 연구, 동의대학교 경영학석사논문

5) 김해룡(2005) 기업도시개발에 있어서의 이주 내지 생활대책, 토지공법연구 제29집



적으로 이주대책대상자의 범위에서 제외되고 있으나, ‘주거용건축물을 제공함에 따라’라는 문구를 주거용 건축물에 대하여 법적인 소유권을 가진 자에 한정시키지 않고 공익사업의 시행으로 인하여 현재 ‘주거하고 있는 상태를 지속하지 못하게 된 자’ 전부를 대상으로 하는 것으로 해석하여 세입자를 이주대책대상자의 범위에 포함시켜야 한다고 주장하였다.

반면에 류해웅(2005)<sup>6)</sup>은 생활기반을 조성하여 주고 공익사업시행지구의 민원을 줄이기 위하여 건축물 소유자와 동등하게 세입자에 대하여 이주대책과 생활대책을 수립·실시하도록 하는 것은 바람직하나 모든 공익사업에서 세입자에 대하여 이주단지를 공급할 수 없는 한계와 보상행정의 혼란을 고려할 경우에 적절한 입법으로 볼 수 없다고 주장하였다.

위와 같이 공용수용으로 인한 생활보상에 관한 주요 선행연구는 이주대책 및 생활대책의 수립 및 실시, 이주대책 및 생활대책의 대상자의 범위, 이주정착금 및 주거이전비의 지급, 전입대책의 수립 등과 관련된 관계법령의 분석이 주종을 이루었고, 실제사례분석, 분쟁사례분석, 판례분석, 국민권익위원회 제도개선 권고사례 등을 종합적으로 참조하여 생활보상의 형평성 측면을 분석한 연구는 부족하였다. 또한 공익사업의 시행자 측면에서 효율적이고 원활한 사업추진을 위한 문제점 도출 및 개선방향 제시가 주로 논의되어 영세세입자 등 원주민의 권리구제에 관한 논의는 미흡하였다.

이러한 선행연구의 한계를 인식하여 본 연구는 공용수용으로 인한 생활보상에 관하여 다양한 현장사례를 제시한 후에 실행과정에서 나타난 문제점을 도출하고자 하며, 외국제도와의 비교분석 및 생활보상 관련 소송결과 및 판례분석 등을 병행하여 현행 생활보상의 문제 요인을 도출하고 이의 개선을 위한 정책방향을 제시하고자 한다.

---

6) 류해웅(2005) 생활권보상의 법리와 제도에 관한 고찰, 감정평가연구 제15집

## 제 2장. 생활보상의 이론과 법리

### 1절. 행정상 손실보상의 의의

#### 1. 의의

행정상 손실보상이란 국가나 지방자치단체 또는 공익사업의 주체가 공공의 필요에 응하기 위한 적법한 공권력 행사로 인하여 사인의 재산권에 특별한 희생을 가한 경우에 재산권 보장과 공적 부담 앞의 평등이라는 견지에서 그 사인에게 조절적인 보상을 해주는 것이라고 정의되고 있다.<sup>7)</sup> 손실보상은 공익적 견지에서 법률이 개인의 재산권에 대한 침해(수용·사용·제한)를 허용하고 있는 경우에 그로 인한 특별한 손실을 전보하여 주는 제도이므로 불법행위로 인한 손해배상과는 구별된다.

#### 2. 손실보상의 근거

##### 1) 이론적 근거(특별희생설)

종래 손실보상의 이론적 근거로 기득권설, 은혜설, 공용징수설 등이 제기되었으나 오늘날에는 특별희생설이 통설이다. 이 설은 공익을 위하여 개인에게 부과된 특별한 희생은 이를 전체의 부담으로 하여 보상하는 것이 정의·공평의 요구에 합치되는 것이라고 본다.

##### 2) 법적 근거

우리 헌법은 제23조제3항에서 “공공필요에 의한 재산권에 대한 수용·사용 또는 제한과 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급

---

7) 홍준형, 행정법(2011) p646

하여야 한다”라고 규정함으로써 손실보상의 근거를 명확히 하고 있으며, 이에 따라 손실보상의 일반법인 토지보상법과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「택지개발촉진법」, 「도시개발법」, 「도로법」 등 개별 보상근거 법률이 제정되어 있다.

### 3. 손실보상의 기준

헌법 제23조제3항은 재산권에 대한 수용·사용 또는 제한과 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다고 규정하고 있다. 여기서 정당한 보상의 의미가 문제되는데 아래와 같이 완전보상설과 상당보상설로 나뉜다.

#### 1) 완전보상설

손실보상이 재산권 보장, 부담의 공평, 상실된 가치의 보전이라는 관점에서 인정된다고 보아 완전보상이어야 한다는 입장으로 다수설과 대법원 판례<sup>8)</sup>의 입장이며 헌법재판소도 동일한 입장<sup>9)</sup>이다. 완전보상의 의미도 객관적 교환가치만을 의미하는가, 아니면 부대적 손실도 포함하는가에 대하여 견해가 갈리고 있으며 후자에 의하는 경우 이진료·영업상 손실 등 부대적 손실의 보상도 필요로 한다는 점에서 전자와 다르다.

#### 2) 상당보상설

재산권의 사회적 제약 내지 사회적 구속성, 재산권의 공공복리적합의

---

8) 대판 2001. 9.25, 2000두2426(헌법 제23조제3항에 따른 정당한 보상이란 원칙적으로 피수용재산의 객관적인 재산가치를 완전하게 보상하여야 한다는 완전보상을 뜻하는 것이다)

9) 헌재 1998. 3.26, 93헌바12(헌법 제23조제3항에 규정된 “정당한 보상”이란 원칙적으로 피수용재산의 객관적인 재산가치를 완전하게 보상하는 것이어야 한다는 완전보상을 뜻하고, 토지의 경우에는 그 특성상 인근유사토지의 거래가격을 기준으로 하여 토지의 가격형성에 미치는 제 요소를 종합적으로 고려한 합리적 조정을 거쳐서 객관적인 가치를 평가할 수 밖에 없다)

무의 관점에서 공·사익을 형량하여 보상내용이 결정되어야 한다는 입장이다. 이 견해는 ①당시의 사회통념에 비추어 개관적으로 공정·타당한 것이면 된다는 견해와 ②완전보상이 원칙이나 합리적인 이유가 있는 경우에는 완전보상을 하회할 수도 있다는 입장으로 견해가 갈리고 있다.

이와 관련하여 독일연방헌법재판소는 기본법 제14조상의 ‘정당한 형량’의 요청과 관련하여 입법자는 상황에 따라 완전보상이나 그 이하의 보상도 규정할 수 있다고 판시함으로써 상당보상설에 입각하고 있음이 참고가 된다.<sup>10)</sup>

## 2절. 헌법상 ‘정당한 보상’의 개념

### 1. 헌법상 보상개념의 변천

우리나라 헌법상 보상개념의 변천을 간단히 살펴보면 제2공화국 헌법에서는 ‘상당한 보상’으로 규정하였고, 제3공화국 헌법은 ‘정당한 보상’으로 규정하였으며, 제4공화국 헌법에서는 이를 구체적으로 규정하지 않고 완전히 법률에 위임하였다. 5공화국 헌법에서는 ‘공익 및 관계자의 이익을 정당하게 형량하여 법률로 정한다’라고 규정하였고 현행 제6공화국 헌법에서는 제3공화국 헌법과 같이 ‘정당한 보상’을 지급하여야 한다고 규정하고 있다.

### 2. 헌법상 ‘정당한 보상’의 개념

우리 헌법상 ‘정당한 보상’이란 완전보상을 의미하며 다수설과 대법원 및 헌법재판소 판례도 그러함은 앞에서 살펴본 바 있다. 따라서 재산의 객관적 교환가치를 완전하게 보상하는 것이므로 소유자가 가지는 주관적인 가치, 개발예정지에 대한 투기적 거래가격에 따른 개발이익을 반영한

---

10) 홍준형, 행정법(2011) p675

호가 등은 인정하지 아니한다는 개념으로 해석된다. 대법원 판례<sup>11)</sup>와 헌법재판소 판결<sup>12)</sup>은 이를 명확히 확인해 주고 있다.

한편 ‘정당한 보상’과 관련하여 침해되는 재산의 객관적 교환가치에 대한 보상뿐만 아니라 재산권을 침해받은 사람들이 종전의 생활을 유지·회복시키기 위한 보상도 포함되는지 여부에 대하여 최근에 생활보상이라 하여 활발히 논의되고 있다. 정당한 보상이 객관적 재산가치의 보상이라고 할 때에는는 침해된 재산에 대하여 금전적 보상을 하기만 하면 종전의 토지소유자들은 그 보상금을 가지고 각자의 형편과 능력에 따라 다른 곳에 이주하여 각자의 의사에 따라 생활할 수 있는 것으로 생각하였다. 그러나 대규모 개발사업으로 인하여 다른 곳으로 이주하여야만 하는 주민의 수가 상당히 많은 경우 종전에 종사하였던 직업활동 등에 종사하는 것이 어려운 실정이어서 이들에게 종전과 동일 수준의 생활상태를 회복시켜주어야 한다는 논의가 대두되었는 바, 이주대책의 경우도 생활보상의 일환으로 인식되고 있다.

### 3절. 생활보상의 의의

#### 1. 생활보상의 개념 및 학설

##### 1) 개념

---

11) 대판 1993. 7.13. 93누2131(헌법 제23조제3항의 규정은 보상청구권의 근거에 관하여서도 뿐만 아니라 보상의 기준과 방법에 관하여서도 법률의 규정에 유보하고 있는 것으로 보아야 하고, (중략) 토지수용법(현 토지보상법)과 지가공시법의 규정들은 바로 헌법에서 유보하고 있는 그 법률의 규정으로 보아야 한다. 그리고 정당한 보상이라 함은 원칙적으로 피수용재산의 객관적인 가치를 완전하게 보상하여야 한다는 보상원칙을 뜻하는 것이라할 것이나, 투기적 거래에 의하여 형성되는 가격은 정상적인 객관적 재산가치로 볼 수 없으므로 이를 배제한다고 하여 완전보상의 원칙에 어긋나지 아니한다.)

12) 헌재 1991. 2.11,90헌바17,18(헌법 제23조제3항에서 규정한 저당한 보상이란 원칙적으로 피수용재산의 객관적인 재산가치를 완전하게 보상하여야 한다는 완전보상을 뜻하는 것이다. 그러나 공익사업의 시행으로 지가가 상승하여 발생하는 개발이익은 궁극적으로 국민 모두에게 귀속되어야 할 성질의 것이며, 완전보상의 범위에 포함되는 피수용토지의 객관적 가치 내지 피수용자의 손실이라고 볼 수 없다.

생활보상이란 공용수용 등으로 인하여 생활근거를 상실하게 되는 피수용자 등에 대하여 이주대책을 수립하는 등 생활재건을 고려한 생활기초의 박탈에 대한 보상으로서 이른바 대인적 보상의 성격을 지니는 것이라 할 수 있다.<sup>13)</sup> 즉 손실보상에 있어서 수용이 없었던 것과 같은 경제적 상태를 실현시켜줌과 동시에 수용이 없었던 것과 같은 생활상태를 보장해 주는 것을 내용으로 하는 보상이다. 보상의 대상에 대하여 종래에 재산권보상으로 이해되어 왔으나 재산권보상을 대물적 보상으로 이해하는 경우에는 상실된 생활근거에 대한 회복 등에 한계에 봉착하게 되고 이에 따라 발전된 개념이다. 생활보상의 개념에 대하여 학자들간에 약간의 차이는 있으나 생활보상이 개인의 생존권보장의 이념에 기초하여 행해지는 보상이라는 점에 대하여는 대체적으로 일치하고 있다.

## 2) 학설

### (1) 최광의의 생활보상

손실보상의 개념을 종래의 재산권보상과 일체의 부대적 손실보상의 의미로 파악하며 재산권보상과 생활권보상을 구분하지 않고 일원적으로 생활보상으로 파악한다.

### (2) 광의의 생활보상

최광의의 생활보상에서 대물적 보상과 정신적 손실에 대한 보상을 제외한 손실에 대한 보상으로 파악하는 견해이다. 생활권 보상은 재산권에 대한 대물적 보상에 그치는 것이 아니라 피수용자의 생활을 종전과 동일한 수준으로 유지해주는 것을 말한다. 생활보상의 내용으로는 종전 주거의 총체적 보상, 영업보상, 이전료 보상, 소수잔존자 보상 및 이주대책 등 종래 재산적 보상으로 취급되어온 부대적 손실보상의 상당부분이 이

---

13) 홍준형, 행정법(2011) p677

에 포함하게 된다.

### (3) 협의의 생활보상

손실보상중에서 그 대상을 구체적·개별적으로 특정할 수 있는 유형·무형의 재산과 재산적 이익을 대상으로 하는 실비변상적 보상인 이전료 보상과 일실손실보상인 영업보상 등과 같은 부대적 손실보상은 생활보상으로 보지 않고 재산권보상의 범주에 포함시킨다.

## 2. 생활보상의 헌법적 근거

생활보상에 대한 헌법적 근거에 관하여는 아래와 같이 학설이 나뉘어지고 있다. 그러나 어느 학설에 의하든 손실보상의 개념에 생활보상이 포함된다는 점에 있어서는 동일하다. 한편, 토지보상법에는 생활보상에 해당하는 이주대책에 대한 규정을 별도로 두고 있다.

### 1) 정당보상설(헌법 제23조설)

생활보상도 정당보상의 범위에 포함되는 것으로 보는 견해이다. 이 견해 중에는 완전보상설에 입각하면서 완전보상의 의미를 수용이 행해지기 전의 상태와 유사한 생활상태를 실현할 수 있도록 하는 보상으로 이해하고, 생활보상도 완전보상의 내용으로 보는 견해와 상당보상설에 입각하면서 정당보상의 개념에는 공익사업으로부터의 희생에 대한 사회조절적 보상이 포함된다고 하면서 생활보상은 정당보상의 범주 내에 포함된다고 보는 견해가 있다. 이 설에 의하면 생활보상이 정당보상과 분리된 별개의 보상이 아니라 정당보상의 개념에는 이미 생활보상의 개념이 포함되어 있다는 점에서는 일치하고 있다.

### 2) 생존권설(헌법 제34조설)

생활보상을 인간다운 생활을 할 권리를 규정하고 있는 헌법 제34조에 근거하여 인정되는 것으로 보고 헌법 제23조제3항의 정당보상의 범위에 포함되지 않는다고 본다.

### 3) 통일설(헌법 제23조·제34조 결합설)

생활보상의 헌법적 근거에 대하여 헌법 제23조와 제34조를 각각 그 근거로 보는 경우에는 손실보상이 헌법 제23조와 헌법 제34조에 의한 보상으로 이원적으로 파악되게 된다. 헌법 제23조와 헌법 제34조 통일설에 의하면 생활보상도 정당한 보상의 하나의 내용으로서 일원적으로 파악할 수 있다. 생활보상을 정당보상에 포함되는 것으로 보면서도 생활보상이 경제적 약자에 대한 생존배려라는 관점에서 행해지는 것이므로 생활보상은 헌법 제23조와 제34조에 동시에 근거하는 것으로 보는 것이며 판례도 통일설에 입각하고 있는 것으로 이해된다.

### 3. 생활보상의 법률적 근거

토지보상법을 비롯하여 보상과 관련된 많은 법률에서 생활보상의 내용으로 논의되고 있는 이주대책의 수립에 대하여 규정하고 있다. 이주대책에 관하여 일반적, 포괄적 규정으로 해석할 수 있는 토지보상법 제79조 제4항은 “기타 공익사업의 시행으로 발생하는 손실의 보상 등에 대하여는 국토해양부령이 정하는 바에 의한다” 라고 규정하고 있는 바, 생활보상도 공익사업의 시행으로 인하여 발생하는 실제 손실로 파악할 수 있기 때문에 이를 일반법적 근거로 보고 있다.<sup>14)</sup>

---

14) 댐건설 및 주변지역 지원에 관한 법률」 제40조제1항·3항, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제36조제1항, 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제54조제3항, 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」 33조



#### 4. 입법불비시의 생활보상청구권의 발생여부

##### 1) 문제의 소재

헌법 제23조제3항에서 ‘공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로서 하되, 정당한 보상을 하여야 한다.’라고 규정하고 있다. 이에 따라 헌법은 개인의 재산권이 침해되어 특별한 희생이 발생한 경우에는 반드시 이에 대한 정당한 보상을 하도록 입법자에게 의무를 부과하고 있다. 그러나 재산권의 사회적 기속과 특별한 희생에 관한 절대적 기준의 결여로 인하여 많은 어려움이 발생되고 있으며 특히 재산권의 제한에 의하여 특별한 희생이 발생하였음에도 불구하고 보상규정이 결여되는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 경우 즉 실정법상의 보상규정이 없으나, 실제로 공익사업에 의하여 특별한 희생이 발생하였다면 헌법 제23조를 근거로 하여 직접 보상을 청구할 수 있는지가 문제된다.

##### 2) 학설

###### (1) 방침규정설

헌법 제23조제3항은 단지 재산권침해에 대한 보상의 원칙을 정한 입법지침에 지나지 않는다는 견해이나 이는 헌법이 규정하는 재산권보장 이념에 맞지 않으며 오늘날 이 견해를 주장하는 자는 없다.

###### (2) 직접효력설

헌법 제23조제3항을 국민에 대하여 직접적 효력을 갖는 조항으로 보아 관계 법률에 보상규정이 없는 경우에는 직접 헌법 제23조제3항을 근거로 보상을 청구할 수 있다는 견해이다.<sup>15)</sup>

### (3) 위헌무효설

입법자는 헌법의 규정에 의하여 공용침해로 특별한 희생이 발생할 것이 객관적으로 예견 가능하다면 반드시 정당한 보상을 규정하여야 하는 바, 그렇지 않은 경우에 공용침해에 대한 보상규정은 위헌 무효에 해당하며 이러한 재산침해는 법률적 근거가 없는 것이므로 국가배상법에 의한 손해배상을 청구할 수 있다고 한다.<sup>15)</sup>

### (4) 유추적용설

관계 법률에 공용침해에 대한 보상규정이 없는 경우 헌법 제23조제1항의 재산권 보장 및 헌법 제11조의 평등의 원칙에 근거하여, 헌법 제23조제3항의 정당보상 및 관계규정을 유추적용을 통하여 보상을 청구할 수 있다는 견해<sup>17)</sup>이다.

## 4절. 생활보상의 종류와 내용

### 1. 생활보상의 종류

#### 1) 주거대책과 생계대책

주거대책이라 함은 피수용자가 종전과 같은 주거를 획득하는 것을 보장하는 보상을 말하며 주거대책에는 이주정착지의 조성 및 분양, 이주정착금 지급, 주거이전비 보상, 공영주택의 알선, 국민주택기금의 지원 등을 들 수 있다. 생계대책은 생활대책이라고도 하며 종전과 같은 경제수준을 유지할 수 있도록 하는 조치를 말한다. 생계대책으로는 생활보상

---

15) 김철수, 헌법학원론(2002) p420

16) 홍준형, 행정법(2011) p659

17) 홍정선 행정법원론(상) p563

(이농비, 이어비 보상), 상업용지, 농업용지 등 용지의 공급, 직업훈련, 고용 또는 고용의 알선, 고용상담, 보상금에 대한 조세감면조치 등을 들 수 있다. 생계대책에 관한 일반적 규정은 없고 개별 법률에서 생계대책을 규정하고 있는 경우가 있다.

## 2) 일반생활재건조치와 특별생활재건조치

일반적 생활재건조치는 손실보상의 범위 및 방법에 관한 사항이며, 특별생활재건조치는 피수용자 일반에 대하여 행해지는 것이 아니라 경제적 약자에 한하여 주어지는 생활보장적 성격을 갖는 생활보상을 말한다.

## 3) 일반법상 생활보상과 개별법상 생활보상

생활보상 중 이주대책과 같이 법률에 의하여 일반적으로 인정된 것이 있는가 하면,<sup>18)</sup> 개별법률에서 생활보상의 종류와 내용을 정하고 있다.

## 2. 생활보상의 내용

협회의 이주대책은 공익사업법 제78조에 따른 이주정착지 조성, 택지 공급 또는 아파트 입주 알선, 이주정착금 지급이 있다. 광의의 이주대책은 원주민이 재정착하는데 도움이 되는 일련의 모든 조치를 말한다.

협회의 생활대책이라 함은 사업시행자가 내부규정에 의하여 시행하는 통상 27m<sup>2</sup> 정도의 상업용지 수분양권 또는 15m<sup>2</sup> 정도의 완공된 상가를 공급하는 것을 말한다. 광의의 생활대책은 공익사업의 시행자가 피수용자에게 직접 지급하는 보상금은 아니고, 피수용자의 생활재건에 도움을 주기 위한 각종 조치를 말한다. 통상 국민주택기금의 지원, 직업훈련, 고용

---

18) 「댐건설 및 주변지역 지원에 관한 법률」 제40조제3항(직업훈련의 실시), 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제36조제2항(인근주민 우선고용), 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제54조제3항(직업전환훈련), 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」 35조제1항(주변지역 주민의 우선고용)

또는 고용알선, 각종 상담 등이 있으며, 보상금에 대한 조세감면조치도 일종의 생활재건조치라 할 수 있을 것이다.

공익사업법 제78조, 제81조, 동법시행령 제40조, 제41조, 동법시행규칙 제53조, 제54조가 이주대책에 대한 규정인 바, 법은 위 규정에서 이주대책의 시행의무, 비용부담자, 보상업무 등의 위탁, 이주대책의 대상자, 이주정착금, 주거이전비 등에 관하여 규정하고 있을 뿐, 그 이외에 이주대책의 구체적인 내용, 절차 등에 관하여는 직접 규정하지 않고 대부분 사업시행자의 재량에 맡기고 있다.

따라서 이주대책 중 어떠한 이주대책을 시행할지의 여부(예를 들어 이주정착지를 조성할지, 아파트입주권을 부여할지, 택지를 특별 분양할지 등), 그 구체적인 요건, 절차 등은 사업시행자가 이주대책의 취지를 몰각시키지 않는 범위 내에서 재량으로 정하는 것이다. 대법원은 이에 관하여 이주대책의 구체적인 내용에 관해서는 직접 법령에 규정하지 않아 사업시행자가 제반 사정을 고려하여 재량으로 결정하도록 하고 있으므로 사업시행자는 특별공급 주택의 수량, 특별공급 대상자의 선정 등에 있어서 재량을 가진다고 판시한 바 있고,<sup>19)</sup>

“사업시행자는 이주대책기준을 정하여 이주대책대상자 중에서 이주대책을 수립·실시하여야 할 자를 선정하여 그들에게 공급할 택지 또는 주택의 내용이나 수량을 정할 수 있고, 이를 정하는 데 재량을 가지므로, 이를 위해 사업시행자가 설정한 기준은 그것이 객관적으로 합리적이 아니라거나 타당하지 않다고 볼 만한 다른 특별한 사정이 없는 한 존중되어야 한다.”고 판시한 바 있다.

대법원은 1994.5.24 전원합의체 판결로서 사업시행자가 이주대책대상자로 확인·결정하여야만 구체적인 수분양권이 발생하는 것이고, 따라서 사업시행자가 하는 확인 결정은 행정작용으로서의 처분인 것이므로 이주대책대상자가 이주대책대상자 선정신청을 한데 대하여 확인결정 등의 처분을 하지 않고 이를 제외시키거나 거부조치를 한 경우에는 사업시행자를 상대로 항고소송에 의하여 제외처분 또는 거부처분의 취소를 구하여

---

19) 대법원 1995.10.12 선고 94누 11279, 1994.6.28 선고 94누 1760

야 한다고 판시하였고, 이 판결은 아직도 유지되고 있다.<sup>20)</sup>

사업시행자가 피보상자에게 상가용지 등을 공급하기로 하는 내용의 생활대책을 수립·실시하는 경우, 피보상자가 생활대책대상자 선정신청을 한데 대하여 사업시행자가 요건불비 등을 이유로 선정을 거부하면 신청인은 어떠한 구제절차를 취할 수 있는지가 문제된다. 이에 대해서 대법원은 “생활대책용지의 공급과 같이 공익사업 시행 이전과 같은 경제수준을 유지할 수 있도록 하는 내용의 생활대책에 관한 분명한 근거 규정을 두고 있지는 않으나, 사업시행자 스스로 공익사업의 원활한 시행을 위하여 필요하다고 인정함으로써 생활대책을 수립·실시할 수 있도록 하는 내부규정을 두고 있고 내부규정에 따라 생활대책대상자 선정기준을 마련하여 생활대책을 수립·실시하는 경우에는, 이러한 생활대책 역시 ‘공공필요에 의한 재산권의 수용, 사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.’고 규정하고 있는 헌법 제23조 제3항에 따른 정당한 보상에 포함되는 것으로 보아야 한다. 따라서 이러한 생활대책대상자 선정기준에 해당하는 자는 사업시행자에게 생활대책대상자 선정 여부의 확인·결정을 신청할 수 있는 권리를 가지는 것이어서, 만일 사업시행자가 그러한 자를 생활대책대상자에서 제외하거나 선정을 거부하면, 이러한 생활대책대상자 선정기준에 해당하는 자는 사업시행자를 상대로 항고소송을 제기할 수 있다고 보는 것이 타당하고.”고 판시하여 항고소송설을 채택하고 있다.<sup>21)</sup>

위 대법원 판결에 따라 생활대책은 개념과 내용에 있어 이주대책과 구별되고, 법률에 사업시행자의 의무사항으로 규정된 제도가 아니라 사업시행자가 자체 내부규정에 근거하여 임의로 시행하고 있는 제도로서, 협의보상에 응하여 자진 이전 등을 한 피보상자에게 상가용지 등을 추가로 공급하는 것이므로 이주대책의 일환으로 실시되는 것이라고 할 수 없다는 기존 판례 및 학설은 더 이상 설자라가 없게 되었다.

---

20) 대법원 1994.5.24 선고 92다 35783 판결

21) 대법원 2011.10.13 선고 2008두17905 판결

## 제 3장. 현행 법령상의 생활보상

### 1절. 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률

#### 1. 이주대책

##### 1) 이주대책의 의의

이주대책이란 공익사업의 시행으로 이하에 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 ‘이주대책대상자’라 한다)를 종전과 같은 생활상태를 유지할 수 있도록 다른 지역으로 이전시키는 것을 말하며 생활보상에 해당한다. 토지보상법 제78조, 동법시행령 제40조, 제41조 및 제41조의2, 동법시행규칙 제53조에서 이주대책에 대하여 규정하고 있다.

##### 2) 이주대책의 수립의무

이주대책은 국토해양부령이 정하는 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이주대책대상자중 이주정착지에 이주를 희망하는 자가 10호 이상인 경우에 수립·실시한다. 부득이한 사유란 ①공익사업시행지구의 인근에 택지조성에 적합한 토지가 없는 경우와 ②이주대책에 필요한 비용이 당해 공익사업의 본래의 목적을 위한 소요비용을 초과하는 등 이주대책의 수립·실시로 인하여 당해 공익사업의 시행이 사실상 곤란하게 되는 경우를 말한다. 사업시행자는 이주대책을 수립할 의무는 지지만, 이주대책의 내용결정에 있어서는 재량권을 가진다.<sup>22)</sup>

---

22) 대판 2007. 2.22, 2004두7481(이주대책은 공공사업의 시행으로 생활근거지를 상실하게 되는 이주자에게 이주정착지의 택지를 분양하도록 하는 것이고, 사업시행자는 특별공급주택의 수량, 특별공급대상자의 선정 등에 있어 재량을 가진다.)

### 3) 이주대책수립권자

이주대책을 수립하는 자는 사업시행자이며 사업시행자가 이주대책을 수립하고자 할 때에는 미리 관할 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.

### 4) 이주대책대상자

이주대책대상자는 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하는 자이다. 그러나 다음의 경우에는 이주대책대상자에서 제외하여야 한다.

- (1) 허가를 받거나 신고를 하고 건축하여야 하는 건축물을 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축한 건축물의 소유자
- (2) 당해 건축물에 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날부터 계약체결일 또는 수용체결일까지 계속하여 거주하고 있지 아니한 건축물의 소유자. 다만, 질병으로 인한 요양, 징집으로 인한 입영, 공무, 취학 그 밖에 이에 준하는 부득이한 사유로 인하여 거주하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.
- (3) 타인이 소유하고 있는 건축물에 거주하는 세입자

### 5) 이주대책의 내용

이주대책은 법에 정해진 것을 제외하고는 사업시행자가 정한다. 법에 규정된 이주대책은 다음의 3가지로 분류할 수 있다.

- (1) 이주정착지의 조성·공급

토지보상법에서는 이주정착지를 조성하여 공급하는 것을 원칙으로 하고 있으나, 그 구체적인 방법은 규정하고 있지 않다. 다만, 이주정착지에 대한 도로·급수시설·배수시설 그 밖의 공공시설 등 통상적인 수준의 생활기본시설이 포함하도록 하고, 이에 필요한 비용은 사업시행자의 부담으로 하도록 하고 있다. 그러나 현실적으로 일부 댐건설사업을 제외하고는 별도의 이주정착지를 조성하여 공급하는 경우는 거의 없다.

## (2) 택지·주택의 공급

사업시행자가 「택지개발촉진법」 또는 「주택법」 등 관계법령에 의하여 이주대책대상자에게 택지 또는 주택을 공급한 경우(사업시행자의 알선에 의하여 공급한 경우를 포함)에는 이주대책을 수립·실시한 것으로 본다.

## (3) 이주정착금의 지급

이주대책을 수립·실시하여야 하나 ①공익사업시행지구의 인근에 택지조성에 적합한 토지가 없는 경우와 ②이주대책에 필요한 비용이 당해 공익사업의 본래의 목적을 위한 소요비용을 초과하는 등 이주대책의 수립·실시로 인하여 당해 공익사업의 시행이 사실상 곤란하게 되는 경우 ③이주대책대상자 중 이주정착지에 이주를 희망하는 자가 10호 미만인 경우 ④이주대책대상자가 이주정착지가 아닌 다른 지역으로 이주하고자 하는 경우 에는 이주정착금을 지급한다. 이주정착금은 보상대상 주거용 건축물에 대한 평가액의 30%에 해당하는 금액으로 하되, 그 금액이 5백만원 미만인 경우에는 5백만원으로 하고, 1천만원을 초과하는 경우에는 1천만원으로 한다.

## 6) 이주대책수립·실시의 요건과 대상자 요건의 내용



## (1) 이주대책의 수립·실시요건

이주정착지에 이주를 희망하는 자가 10호 이상인 경우에 실시한다. 다만, 이주희망자가 10호 이상인 경우에도 ①공익사업시행지구의 인근에 택지조성에 적합한 토지가 없는 경우와 ②이주대책에 필요한 비용이 당해 공익사업의 본래의 목적을 위한 소요비용을 초과하는 등 이주대책의 수립·실시로 인하여 당해 공익사업의 시행이 사실상 곤란하게 되는 경우에는 이주대책을 수립하지 않을 수 있다.

## (2) 이주대책대상자 적격요건

이주대책대상자가 되려면 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하는 자로서 다음의 요건을 갖추어야 한다.

### ① 건축요건

이주대책의 대상이 되는 건축물은 주거용 건축물이어야 한다. 건축법상 단독주택 및 공동주택뿐만 아니라 당해 건축물이 주거용으로 용도변경이 가능한 건축물로서 실제 용도변경을 한 경우에는 여기에 해당되는 것으로 본다. 다만, 주거용 건축물이라 하여도 무허가 건축물인 경우에는 이주대책 대상이 되지 아니한다.

### ② 소유요건

주거용 건축물의 소유자이어야 한다. 따라서 세입자나 임차인은 이주대책대상자에서 제외된다. 법상 소유요건이라 함은 대외적인 소유권을 가진 자를 의미하는 것이 아니라 실질적인 처분권을 가진자를 의미하는 것으로 보아야 하며, 실질적인 처분권이 있음을 증명하는 방법도 건물등

기부등본 이외의 신빙성 있는 자료에 의하여도 가능하다.<sup>23)</sup>

### ③ 거주요건

주거용 건축물 소유자로서 공익사업을 위한 관계 법령에 의한 고시 등이 있는 날부터 계약체결일 또는 수용재결일까지 계속하여 당해 건축물에 거주하여야 한다. 다만, 질병으로 인한 요양, 징집으로 인한 입영, 공무, 취학 그 밖에 이에 준하는 부득이한 사유로 인하여 거주하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다. 여기서 “공익사업을 위한 관계 법령에 의한 고시 등이 있는 날”이라 함은 당해 토지에 공익사업이 시행된다는 사실을 불특정 다수인이 알 수 있도록 고시 또는 공고된 날 중 먼저 고시·공고된 날을 의미한다.

## 7) 주거이전비

주거용 건축물의 소유자에 대하여는 당해 건축물에 대한 보상을 하는 때에 가구원수에 따라 2월분의 주거이전비를 보상하여야 한다. 다만, 건축물의 소유자가 당해 건축물에 실제 거주하고 있지 아니하거나 당해 건축물이 무허가건축물등인 경우에는 그러하지 아니하다. 한편 주거용 건축물의 세입자로서 사업인정고시일 등 당시 또는 공익사업을 위한 관계 법령에 의한 고시 등이 있는 당시 당해 공익사업시행지구안에서 3월 이상 거주한 자에 대하여는 가구원수에 따라 4개월분의 주거이전비를 보상하여야 한다. 다만, 무허가건축물 등에 입주한 세입자로서 사업인정고시일 등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 당시 그 공익사업지구 안에서 1년 이상 거주한 세입자에 대하여는 본문에 따라 주거이전비를 보상하여야 한다.

23) 대판 1999. 8. 20. 선고 98두17043(공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제5조제1항, 제5항및 제8조제1항의 각 규정 취지에 비추어 가옥 소유자는 대외적인 소유권을 가진 자를 의미하는 것이 아니라 실질적인 처분권을 가진 자를 의미하는 것으로 봄이 상당하고, 또한 건물등기부등본 이외의 다른 신빙성 있는 자료에 의하여 그와 같은 실질적인 처분권이 있음의 입증을 배제하는 것도 아니라고 할 것이다.)

## 8) 이주대책대상자의 수분양권 등 권리의 취득

### (1) 취득시기

- ① 이주대책계획수립이전시점 : 토지보상법상의 이주대책대상자 요건을 충족하는 때
- ② 이주대책계획수립시점 : 이주대책에 관한 구체적인 계획을 수립하여 이를 해당자에게 통지 내지 공고한 때
- ③ 확인·결정시점 : 이주대책계획 수립 후 이주대책대상자 선정을 신청하고 사업시행자가 이를 받아들여 이주대책대상자로 확인·결정한 때. 판례<sup>24)</sup>도 같은 태도이다.

### (2) 권리구제 및 소송형식

판례와 같이 확인·결정시점을 취하면 이주대책대상자 선정신청을 거부하는 것은 거부처분이 되므로 이에 대한 취소소송을 제기하고 부작위의 경우에는 부작위위법확인소송을 제기하여야 한다. 이주대책대상자 선정 신청 및 이에 대한 확인·결정 등 절차를 완료하기 전에는 민사소송이나 공법상 당사자소송을 제기하거나 수분양권의 확인소송을 구하는 것도 불가능하게 된다.

---

24) 대판 1994. 5.24. 92다35783(사업시행자에게 이주대책의 수립·실시의무를 부과하고 있다고 하여 그 규정 자체만에 의하여 이주자에게 사업시행자가 수립한 이주대책상의택지분양권이나 아파트입주권 등을 받을 수 있는 구체적인 권리(수분양권)가 직접 발생하는 것이라고는 도저히 볼 수 없으며, 사업시행자가 이주대책에 관한 구체적인 계획을 수립하여 이를 해당자에게 통지 내지 공고한 후, 이주자가 수분양권을 취득하기를 희망하여 이주대책에 정한 절차에 따라 사업시행자에게 이주대책대상자 선정신청을 하고 사업시행자가 이를 받아들여 이주대책대상자로 확인·결정하여야만 비로소 구체적인 수분양권이 발생하게 된다.

## 2. 이주대책을 제외한 생활보상

### 1) 생활보상의 내용

토지보상법에서는 피보상자의 종류에 따라 영업자 및 근로자에 대한 생활보상, 소유자에 대한 생활보상, 세입자에 대한 생활보상, 농어민 및 축산업자에 대한 생활보상을 규정하고 있다.

#### (1) 영업자 및 근로자에 대한 생활보상

영업자에 대해서는 영업손실보상(토지보상법 제77조 제1항, 토지보상법시행규칙 제45조, 제46조, 제47조), 공장에 대한 이주대책의 수립(토지보상법 제78조의2)을 규정하고 있고, 특히 무허가건축물에서의 영업보상특례(토지보상법시행규칙 제45조 제1호단서), 허가등을 받지 아니한 영업의 손실보상에 관한 특례(토지보상법시행규칙 제52조) 및 공익사업시행지구 밖의 영업손실에 대한 보상(토지보상법시행규칙 제64조), 최저영업이익제도(토지보상법시행규칙 제47조 제5항)은 생활보상 중에서도 영세영업자 보호에 실질적으로 도움이 될 수 있는 내용이다. 공익사업지구 내에 근무하는 근로자에 대해서도 휴직(또는 실직)보상에 관해 규정하고 있다(토지보상법 제77조 제3항, 토지보상법시행규칙 제51조).

#### (2) 소유자에 대한 생활보상

소유자에 대해서는 이주대책 및 이주정착금(토지보상법 제78조, 토지보상법시행규칙 제53조), 주거이전비(토지보상법시행규칙 제54조 제1항), 이사비(토지보상법시행규칙 제55조), 주거용건축물 최저보상특례(토지보상법시행규칙 제58조), 주거용건축물 가산금(토지보상법시행규칙 제58조 제2항, 제3항) 등을 규정하고 있다.

### (3) 주거용건축물 세입자에 대한 생활보상

주거용건축물의 세입자에 대해서는 주거이전비(토지보상법시행규칙 제54조 제2항), 이사비(토지보상법시행규칙 제55조)를 규정하고 있다.

### (4) 농어민 및 축산업자에 대한 생활보상

농어민 및 축산업자에 대해서는 농업손실보상(토지보상법 제77조 제2항, 토지보상법 시행규칙 제48조), 이농비·이어비(토지보상법시행규칙 제56조 제1항), 어업권 보상(토지보상법 제76조, 토지보상법시행규칙 제44조), 공익사업시행지구밖의 농어업에 대한 손실의 보상(토지보상법시행규칙 제63조, 제64조), 농기구보상(토지보상법시행규칙 제48조 제6항), 축산 보상(토지보상법시행규칙 제49조)을 규정하고 있다.

## 2) 생활보상의 연혁

### (1) 영업자 및 근로자에 대한 생활보상

1991.10.28 공공용지의취득및손실보상에관한특별법시행규칙(건설부령 제493호)(이하 ‘공특별’이라 한다)에서는 허가등을 받지 아니한 영업의 손실보상에 관한 특례(제25조의3 제1항 제2호 단서)를 규정하여, 허가등 요건의 흠결로 영업보상의 대상에서 제외되는 영업자에 대해 세입자에 대한 주거대책비로 보상할 수 있도록 하였다. 2007.9.27 토지보상법시행규칙(건교부령 제422호)에서는 무허가건축물에서의 영업보상 특례를 규정하였다(제45조 제1호 단서). 또한 2007.10.17 토지보상법(법률 제8665호)에서는 기존 소유자에 대해서만 적용하던 이주대책을 공장에 대해서도 수립·실시할 수 있도록 하는 근거를 규정하였다.(제78조의2)

1986.11.29 공특별시행규칙(건설부령 제413호)에서는 근로자에 대한 휴직 또는 실직보상을 최초로 규정하였다(제30조의3).

## (2) 소유자에 대한 생활보상

1976.7.1 공특법(법률 제2847호)에서는 최초로 이주대책에 대하여 규정하였으며, 이주대책대상자를 공공사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로 인하여 생활근거를 상실하게 되는 자로 규정하였다(제8조).

1977.3.21 공공용지의보상평가기준에관한규칙(건설부령 제14호)에서는 이주대책을 수립·실시하지 않을 경우 지급하는 이주정착금에 대하여 최초로 규정하였으며(제27조), 이 금액을 현행 규정과는 달리 이주대책에 소요될 비용액으로 지급하도록 한 것이 특색이다.

1989.1.24 공특법시행령(대통령령 제12609호) 및 시행세칙(건설부령 제453호)에서는 이주대책대상자의 요건을 규정하여 무허가 건축물의 소유자, 세입자 및 실제 당해 건축물에 거주하지 않는 자는 이주대책대상자에서 제외하고, 이주대책을 수립하여야 하는 최저 호수기준을 30호에서 10호로 낮추고, 이주대책을 수립하지 않을 수 있는 예외조항을 두었다. 이주대책의 방법으로 이주정착지를 조성·공급하는 외에 사업시행자가 관계법령에 의하여 택지 또는 주택을 공급한 경우에는 이주대책을 수립·시행한 것으로 보는 의제조항을 추가하고, 이주대책을 수립하지 않거나 이주대책 대상자가 이주정착지가 아닌 다른 지역으로 이주하고자 하는 경우에는 이주정착금을 지급하도록 하여 이주자와 형평이 유지될 수 있도록 하였으며, 이주대책에 필요한 비용의 범위를 규정하였다. 또한 이주정착금을 건축물의 가격을 기준으로 산정하도록 개정하였다.(시행령 제5조, 시행규칙 제27조의2)

1992.5.22 공특법시행령(대통령령 제13649호)에서는 사업시행자가 관계법령에 의해 이주대책대상자에게 택지 또는 주택을 직접 공급한 경우 외에 사업시행자의 알선에 의하여 공급한 경우를 이주대책으로 의제할 수 있도록 하였다(제5조).

2007.4.12 토지보상법시행규칙(건교부령 제556호)에서는 주거용 건축물 최저보상액을 상향조정하였다(제58조)

### (3) 세입자에 대한 생활보상

1986.11.29 공특법시행규칙(건설부령 제413호)은 공공사업을 위한 관계 법령에 의한 고시 등이 있는 날 현재 당해지역 안에서 1월 이상 거주한 자로서 공공사업의 시행으로 인하여 이주하게 되는 ‘주거용 건물의 세입자’에 대하여는 가족수에 따라 2월분의 주거대책비를 지급하도록 규정하였다.(제30조의2)

1988.4.25 공특법시행규칙(건설부령 제435호)은 세입자에 대한 주거대책비의 지급에 있어서 종전에는 이농비를 받는 자는 주거대책비 지급대상에서 제외하던 것을 이농비와 별도로 이를 지급할 수 있도록 하였다.(시행규칙 제30조2 단서)

1989.1.24 공특법시행규칙(건설부령 제453호)은 주거대책비의 거주요건을 당해지역 안에서 1월 이상 거주한 자에서 3월 이상 거주한 자로 하여 그 요건을 강화하는 대신에 금액은 2월분에서 3월분으로 상향 조정하였으며, 무허가 건물의 세입자는 주거대책비 지급대상에서 제외하였다.(시행규칙 제30조의2)

2007.4.12 토지보상법시행규칙(건교부령 제556호)에서는 사업인정고시일 기준 1년 거주 요건 충족시 무허가건축물내 세입자에게도 주거이전비를 지급할 수 있도록 하여 세입자의 보호를 확대하였다.(제54조 제2항)

### (4) 농어민 및 축산업자에 대한 생활보상

1975.9.1 공공사업용지보상규정(건설부훈령 제304호)에서는 공공사업의 시행으로 토지 등이 공익사업에 편입됨으로 인하여 농어촌에서 이향하는 농어민에 대하여는 이향료로 가족수에 따라 1개월분의 최저생활비를 보상하도록 하였다(제34조).

1977.3.21 공공용지의보상평가기준에관한규칙(건설부령 제14호)에서는 종전에 가족수에 따라 1개월분의 최저생활비로 보상하던 이향비를 이농비로 바꾸고, 가족수에 따라 3월분의 평균생계비를 기준으로 보상하도록

하는 등 이농비 지급액을 대폭 확대하였다(제29조 제1항, 제3항).

2007.4.12 토지보상법시행규칙(건교부령 제556호)에서는 이농비 및 이농비 기준금액을 1년분(기존 8월분)으로 상향하여 농어민의 보호를 확대하였다(제56조).

#### (5) 입법연혁의 특징

위에서 살펴본 생활보상의 입법연혁과 관련해서는 크게 세 가지 정도의 특징을 찾아볼 수 있다. 첫째, 점진적인 생활보상의 확대가 이루어지고 있는데 이의 주된 목적은 원활한 공익사업의 추진을 위한 피수용자의 반발 완화에 있었다는 점이며, 피수용자 특히 영세민의 보호가 1차적 목적은 아니었다는 점이다. 둘째, 생활보상과 관련된 각종 제도가 행정규칙인 건설부의 훈령 등을 통해 처음 도입되었다가 점차 법령으로 편입되는 양상을 보인다. 생활보상에 관한 법적 구속력을 배제하고 상황변화에 따라 융통성을 부여하기 위한 취지로 보인다. 셋째, 법률에서 규정하는 생활보상이라 하더라도 시행규칙을 통해 요건을 규정하면서 여러 제한사유를 규정하여 보상의 폭을 제한하고 있다는 특징이 있다.

## 2절. 그 밖의 현행법령

민간기업이 산업, 연구, 관광, 레저분야 등에 걸쳐 계획적이고 주도적으로 자족적인 도시를 개발·운영하는데 필요한 사항을 규정하여 국토의 계획적인 개발과 민간기업의 투자를 촉진함으로써 공공복리를 증진하고 국민경제와 국가균형발전에 기여함을 목적으로 하는 기업도시개발특별법에서는 생활보상과 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다.



## 1. 기업도시개발특별법

### 1) 법상의 규정

기업도시개발특별법 제14조제6항에서는 “시행자는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률이 정하는 바에 따라 개발사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자에 대하여 주거단지 등을 조성·공급하는 등 이주대책을 수립·시행하여야 한다.”라고 규정하고 있고,

제7항에서는 “ 제6항의 규정에 의하여 수립하는 이주대책에는 이주대상 주민과 협의하여 당초 토지 등의 소유상황과 생업 등을 감안하여 생활대책에 필요한 용지를 대체하여 공급하는 등 대통령령이 정하는 사항을 포함하여야 한다.”라고 규정하고 있으며,

제10항에서는 “토지 등의 수용 등에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한 법률을 준용한다.”라고 규정하고 있다.

### 2) 시행령상의 규정

동법시행령 제19조에서는 “이주대책에 포함하여야 할 사항으로 1) 토지보상법 제78조의 규정에 의한 이주대책의 시행방법 및 대상자 선정기준, 2)개발구역에 거주하는 주민의 당초 토지 등의 소유상황과 생업 등을 고려한 생활대책에 필요한 용지 등의 공급·시기·방법·대상·절차 및 조건, 3)개발구역에 거주하는 주민의 입주기업에의 고용 및 취업알선에 관한 계획, 4)그밖에 주민의 재정착을 위하여 국토해양부장관이 필요하다고 인정하는 사항 등.”으로 규정하고 있다.

### 3). 기업도시개발에 따른 이주대책 기준

#### (1) 개요

기업도시개발특별법 제14조 제7항에서 생활대책이라는 용어를 사용하고 있고, 동법 시행령에서 이에 대해 규정하고 있으나, 포괄적으로만 규정하고 있을 뿐이고 그 구체적인 내용·기준·방법·절차 등에 대해서는 정하고 있지 않다. 다만 국토해양부에서 이에 따른 “기업도시 개발에 따른 이주대책 등에 관한 기준”을 별도로 마련하여 시행하고 있다.

기업도시개발특별법은 민간기업에게 토지수용권을 제한적으로 부여하는 한편, 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 주민에 대하여 이주대책을 시행하고, 생활대책으로서 생업 등을 감안하여 용지 등을 공급하도록 규정하고 있는데 각각의 기업도시 여건에 맞는 대책을 수립할 수 있도록 상가용지 공급, 고용계획, 직업훈련 등을 제시하고 있다.

#### (2) 이주대책기준상의 규정

이주대책 시행방법은 이주택지공급, 주택특별공급, 이주정착금 지급 등으로 구분하되 3가지중 하나를 택일하도록 하고, 이주자택지는 1세대 1택지 공급원칙으로, 면적은 1필지당 165㎡ ~ 265㎡(50평 ~ 80평)를, 가격은 조성원가에서 생활기본시설설치비를 제외한 금액을 기준으로 한다.

이주대책 대상에서 제외되는 세입자에 대하여 임대주택을 공급할 수 있는 특례를 정하고 있으며, 이주자택지나 주택특별공급 대상에서 제외된 이주대상자에게 이주정착금을 지급하고 기타 주거이전비, 이사비 등에 관한 사항을 정하고 있다.

#### 가. 이주대책의 기준

이주대책의 기준일에 대하여 “기업도시 개발에 따른 이주대책 등에 관한 기준” 제5조에는 “이주대책의 기준일은 개발구역을 지정하기 전에 주민 등의 의견청취를 위하여 영 제4조 제2항의 규정에 의하여 시장, 군수가 공고한 날로 한다.”라고 규정하고 있다.

이주대책의 시행방법에 대하여 같은 기준 제6조제1항에는 ①이주자택지의 공급 ②주택공급에 관한 규칙에 의한 주택특별공급 ③이주정착금의 지급“을 규정하고 있으며,

제2항에서는 “이주자택지의 공급에 있어 이주자택지의 면적이 개발구역내 택지면적의 10퍼센트를 초과하는 경우에는 주택특별공급 또는 이주정착금 지급의 방법으로 이주대책을 시행할 수 있다.”

제3항에서는 “주택특별공급을 시행함에 있어 공급할 주택이 부족한 경우에는 이주정착금 지급의 방법으로 이주대책을 시행할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

#### 나. 이주대책대상자 선정기준

이주대책대상자 선정기준에 대하여 같은 기준 제8조에는 “이주대책대상자는 당해 개발구역내 소재하는 주거용 건축물을 기준일 이전부터 보상계약체결일 또는 수용재결일까지 계속하여 소유하고 그 주거용 건축물에 계속하여 거주한 자로 한다. 다만, ①개발구역내 1989년 1월 25일 이후 건축된 무허가건축물의 소유자와 ②법인 또는 단체 ③타인이 소유하고 있는 건축물에 거주하는 세입자 및 ④그밖에 관계법령 등이 정한 요건에 해당하지 아니하는 자는 이주대상자에서 제외된다.”라고 규정하고 있다.

#### 다. 이주자택지의 공급

이주자택지의 공급에 대하여는 같은 기준 제16조 내지 23조에서 규정하고 있는 바, 제16조는 “1세대 1택지 공급의 원칙”에 관한 규정으로

“동일세대에서 이주자택지 공급대상자 외에 주택특별공급 대상자가 있는 경우에는 그 원하는 바에 따라 어느 하나만을 공급토록” 하고, 제17조에는 “공유자등에 대한 공급”에 대하여 “주거용 건축물을 수인이 공유 또는 구분소유하고 있는 경우 그 공유자 또는 구분소유자가 동일 세대원인 때의 이주자택지는 1택지에 한하여 이를 공급하고, 수인의 구분소유자가 각각 별개의 세대를 이루고 있는 경우에는 각 세대별로 1택지를 공급한다.”라고 규정하면서 이때 대상은 주거용건축물 면적기준으로 99제곱미터 이상일 것을 요구하고 있다.

이주자택지의 공급규모에 대하여는 제18조에 “1필지당 165㎡ ~ 265㎡를 기준으로 공급함을 원칙으로 한다. 다만, 획지분할 여건·토지이용계획 및 토지이용의 효율성 등 당해 사업구역의 여건과 당해 지역 부동산시장동향 등을 종합적으로 고려하여 불가피한 경우에는 그러하지 아니할 수 있다.”라고 규정하고 있고,

이주자택지의 공급단가는 제19조에 “조성원가에서 생활기본시설 설치비를 제외한 금액을 기준으로 한다. 다만 획지분할여건·토지이용계획 및 토지이용의 효율성 등 당해 사업구역의 여건과 당해 지역 부동산시장동향 등을 종합적으로 고려하여 불가피하게 265㎡를 초과하는 필지를 공급하는 경우에는 그 초과분에 대하여는 감정가격수준으로 산정한다.”라고 하고,

다른 사업지구내 택지에 의한 공급에 대하여는 제23조에서 규정하고 있는바, 제1항에는 “개발사업을 시행함에 있어 공사진행, 인근지역의 상황 기타 사유로 당해 개발구역내의 택지에 의한 이주자택지의 공급이 곤란한 경우 또는 이주대책대상자가 원하는 경우 시행자는 시장, 군수의 승인을 얻어 당해 개발구역이 속한 행정관할지역 또는 그 도시계획구역내의 다른 사업지구내 택지를 이주자택지로 공급할 수 있다.”

제2항에는 “제1항의 규정에 의하여 다른 사업지구내의 택지를 이주자택지로 공급하는 경우 그 다른 사업지구에서 이주자택지를 조성원가 이하로 공급함으로 인하여 발생하는 원가차손액은 시행자가 이를 부담한다.”라고 각각 규정하고 있다.

#### 라. 주택의 특별공급

주택의 특별공급에 대하여는 같은 기준 제24 내지 26조에서 규정하고 있는 바, 주택특별공급대상자에 대하여는 제24조에 “이주대책대상자 중 이주자택지를 공급받을 권리를 포기하고 주택특별공급을 원하는 자에 대해서는 주택특별공급의 방법에 의하여 주택을 공급함으로써 이주자택지를 공급한 것으로 본다.

제25조제3항에는 “주택특별공급에 따른 세부적인 업무절차 등에 대하여는 주택공급에 관한 규칙 등이 정하는 바에 의한다.”

세입자의 임대주택공급에 대하여는 제26조에 “타인이 소유하고 있는 건축물에 거주하는 세입자에게는 임대주택을 공급할 수 있다.”라고 각각 규정하고 있다.

#### 마. 이주정착금의 지급

이주정착금 지급에 대하여는 기준 제27조에 규정하고 있는 바, 제1항에는 “이주대책대상자 중 ①이주자택지 공급대상자 및 주택특별공급대상자중 이주자택지나 주택을 공급받을 권리를 포기하고 이주정착금의 지급을 요청한 자와 ②이주대책대상자중 이주자택지 공급대상자 및 주택특별공급대상자에서 제외된 자 및 ③이주대책대상자가 이주정착지가 아닌 다른 지역으로 이주하고자 하는 경우에는 토지보상법시행령 제41조의 규정에 의한 이주정착금의 지급에 의하여 이주대책의 수립 및 시행에 갈음할 수 있다.”

제2항에는 “이주정착금은 보상대상인 부속건축물을 포함한 주거용건축물에 대한 평가액의 30퍼센트에 해당하는 금액으로 하되, 그 금액이 5백만원 미만인 경우에는 5백만으로, 1천만원을 초과하는 경우에는 1천만원으로 한다.”라고 각각 규정하고 있다.

#### 바. 주거이전비의 지급

소유자의 주거이전비 지급에 대하여 기준 제28조 제1항에는 “주거용 건축물(89.1.25. 이후 무허가 건축물을 제외한다)을 소유하고 실제 거주한 후 이주하는 자에 대하여는 지급기준일 현재 동일 주민등록표상에 등재된 가구원수를 기준으로 가구원수에 따라 산정한 2월분의 주거이전비(통계청이 조사, 발표하는 도시가계조사통계의 근로자 가구의 가구원수별 월평균 가계지출비를 기준으로 산정한다)를 지급한다. 다만, 건축물의 소유자가 당해 건축물에 실제 거주하고 있지 아니하거나 당해 건축물이 무허가 건물 등인 경우에는 지급하지 아니한다.”고 규정하고 있다.

세입자에 대한 주거이전비의 지급에 대해서는 제29조 “이주대책의 기준일 3월 이전부터 최초 보상계획공고일까지 개발구역내 주거용건축물에 계속 거주한 세입자에 대하여는 가구원수에 따라 3월분의 주거이전비를 지급한다. 다만, 주택임주권을 받았거나 ‘89.1.25 이후 무허가 건축물 등에 입주한 세입자는 지급하지 아니한다.”라고 각각 규정되어 있다.

#### 사. 이사비의 지급

이사비 지급에 대하여는 기준 제30조에 “주거용건축물에 대한 가재도구 등 운반에 필요한 비용으로 토지보상법 시행규칙 [별표 4]에 의한 이사비를 지급하며, 주거용 건축물이 아닌 시설에 대한 이사비는 동시행규칙의 관계규정을 준용하거나 감정평가한 금액으로 보상한다.”라고 규정하고 있다

#### 아. 생활대책

생활대책 수단으로 상가용지 공급, 고용지원, 직업훈련 등을 이주대책에 포함하여 수립토록 하였으며, 시행자가 개발구역내 영업보상대상자 등에게 상가용지를 우선공급 할 수 있도록 하고, 시행자는 이주대상 주

민을 개발구역 안에 우선 고용계획을 수립하여야 하며, 시행자가 개발구역내 입주기업에 대한 취업알선, 직업훈련, 창업지원 등 필요한 조치를 할 수 있도록 하였다.

또한, 독거노인 등에 대하여는 생활안정특별지원금으로 1인당 250만원, 세대당 1천만원 한도 내에서 지원할 수 있도록 하였다.

생활대책에 대해서는 기준 제31조 내지 38에 규정하고 있는 바, 생활대책대상자 선정기준은 제32조에 명시하고 있는 바, 제1항에는 “생활대책대상자는 생활대책의 기준일 이전부터 광업권 및 어업권, 영업, 농업(채소 또는 화훼의 경우를 포함한다), 축산 및 잠업 등(이하 ‘영업등’이라 한다)을 영위하고 있던 자 중에서 영업등의 보상대상자로 한다.”

제2항에는 “당해 사업지구내에 종교시설용부지, 학교용지(유치원부지를 포함한다), 의료시설용부지, 시장부지 또는 사회복지시설용부지를 조성, 공급하는 경우에는 사업인정고시일 등 이전부터 당해 사업지구 안에 소재하는 당해시설용 토지 및 건축물(토지 또는 건축물 중 어느 하나만을 소유하고 있는 경우에는 그중 하나만을 말한다)을 소유한 자로서 ①문화관광부장관의 설립허가를 받은 종교법인에 등록되어 있는 자 ②관할 교육청의 설립인가를 받고 학교 또는 유치원을 운영하는 자 ③의료법 제30조에 의한 의료기관 개설허가를 받거나 신고를 하고 의료사업을 운영하는 자 ④유통산업발전법 제8조에 의한 개설등록을 한 대규모 점포 중 같은법시행령 별표1에 규정된 시장을 운영하는 자 ⑤사회복지사업법 제34조에 의한 신고를 하고 사회복지시설을 운영하는 자’에 각각 해당하는 경우에는 당해 시설용부지를 공급할 수 있다. 다만, 무허가 건축물의 소유자는 제외한다.”라고 각각 규정하고 있다.

제33조 제3항에서는 “수용보상자로서 자진철거하지 아니한 자는 대상자에서 제외할 수 있다.” 제37조에는 생활대책으로 “①상가용지 또는 상가의 우선공급 ②생활대책대상자의 우선고용 ③ 직업훈련, 취업알선 및 창업지원 ④기타 생활대책에 필요한 지원”의 방법에 의하여 이를 시행한다.

제38조에는 상가용지 등의 공급에 대하여 제1~4항에서 “시행자는 개

발구역내 생활대책대상자에게 상가용지 또는 분양상가 등을 감정가격으로 타에 우선하여 수의계약의 방법으로 공급할 수 있다.” 제3항에서 “시설용부지, 학교용지(유치원부지를 포함한다), 의료시설용부지, 시장부지 또는 사회복지시설용부지를 조성, 공급하는 경우의 공급기준은 종전면적을 초과할 수 없다. 다만 사업지구내에서 공급하는 해당 용도의 필지면적이 종전 면적보다 적은 필지가 없는 경우에는 종전 면적에 가장 근접한 필지를 공급한다.”라고 각각 규정하고 있다.

#### 자. 취업알선 및 창업지원 등

생활대책 대상자의 우선고용에 대하여는 제39조에서 “시행자는 개발사업이 완료된 후 취업을 희망하는 생활대책 대상자를 우선적으로 고용할 수 있도록 계획을 수립하여야 하며, 시행자는 개발사업의 시행사와 도급공사계약을 체결함에 있어 생활대책 대상자를 우선 취업시킬 수 있도록 계획을 수립하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

취업알선 등에 대하여는 제40조에서 규정하고 있는 바, 제1항에 “시행자는 개발사업이 완료된 후 취업을 희망하는 생활대책 대상자들이 개발구역에 입주하는 기업에 취업할 수 있도록 알선을 하거나 직업훈련을 통해 입주기업에 취업할 수 있는 기회를 제공하여야 한다.”

제2항에 “시행자는 제1항의 규정에 의하여 직업훈련을 하는 경우에는 그 훈련기간 동안 훈련에 따른 실비를 지급할 수 있다.”

제3항에서 “시행자는 관할 자치단체와 협의하여 행정기관내에 원주민 재취업 상담실을 상설 운영할 수 있도록 하여야 한다.”라고 각각 규정하고 있다.

창업지원 등에 대하여는 제41조에 “시행자는 생활대책 대상자가 창업을 하고자 하는 때에는 관련 정보의 제공, 창업자금의 융자 또는 알선 등의 창업지원에 필요한 조치를 할 수 있다.”라고 규정하였다.

이주자 자녀에 대한 학비지원에 대하여는 제42조에 “시행자는 이주자 자녀에 대한 직업훈련계획을 수립 시행할 수 있으며, 학비 지원 등의 지



원대책을 강구할 수 있다.”라고 규정하였다.

#### 차. 생활안정특별지원금

생활안정특별지원금에 대하여는 제43조에 “시행자는 개발구역내 국민 기초생활보장법에 의한 수급자 중 독거노인, 소년·소녀가장의 생활안정을 위해 필요한 경우에는 이주대책 기준일 현재 3년 이상 개발구역 내에 거주하고 있는 세대 중 이주대책 대상자에서 제외된 자에게 가구원 1인당 250만원으로, 세대당 1천만원을 초과하지 않는 범위내에서 생활안정특별지원금을 지원할 수 있다.”라고 규정했다.

## 2. 주한미군기지이전에따른평택시등의지원등에관한특별법

주한미군지위협정, 대한민국과 미합중국간의 미합중국 군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정 및 대한민국과 미합중국간의 연합토지관리계획협정에 근거하여 주한미군의 기지이전을 위한 시설사업을 원활하게 시행하고, 주한미군의 기지가 이전되는 평택시 등 지방자치단체에 대한 지원을 통하여 지역발전을 촉진하며, 이전지역 주민의 권익을 보호하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 2014년 12월 31일까지 유효한 한시법으로 제정된 「주한미군기지이전에따른평택시등의지원등에관한특별법」에 규정한 생활보상의 내용은 아래와 같다.

### 1) 법상의 규정

#### (1) 이주자대책 등

이주 및 생활대책에 대하여는 같은 법 제33조에서 규정하고 있는 바, 제1항에서는 “국방부장관은 주한미군시설사업의 시행에 필요한 토지 또는 주거용 건축물 등을 제공함으로 인하여 생활의 기반을 상실하게 되는

이주자 및 대통령령이 정하는 세입자 등(이하 ‘이주자 등’이라 한다)을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 이주대책 및 생활대책을 수립·실시하여야 한다.”

제3항에서는 “국가 또는 지방자치단체는 이주대책의 실시에 따른 주택지의 조성 및 주택의 건설에 대하여 주택법에 의한 국민주택자금을 우선적으로 지원할 수 있다.”

제5항에서는 “평택시 등의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 직업훈련의 실시 등 이주자 등의 생계지원을 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.”

제6항에서는 “국방부장관은 제1항의 규정에 의한 이주자 등에 대하여는 실향 및 생활기반상실 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 이주정착 또는 생활안정에 필요한 지원을 할 수 있다.”

제7항에서는 “국방부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 이주자 등의 생활여건개선 등을 위한 자금을 평택시 등에 지원할 수 있다.”라고 각각 규정하고 있다.

## (2) 이주자 우선고용 등

주변지역 주민 등의 우선고용 등에 대하여는 같은 법 제35조제1항에 “주한미군이전에 따라 평택시 등에서 시행되는 ①주한미군시설사업과 ②평택시개발사업 ③국제화계획지구 개발사업 및 ④제32조의 규정에 의한 지역주민편익시설 등 시설사업을 시행함에 있어서 사업시행자는 이주자 및 주변지역 주민을 우선하여 고용하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

## (3) 지역경제의 활성화 등

제2항에는 “제1항의 규정에 의한 사업의 시행자는 국가를당사자로하는 계약에관한법률 제7조의 규정에 불구하고 평택시 등 당해 지역의 업체가 당해 사업에 참여할 수 있도록 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

## 2) 시행령상의 규정

### (1) 생활대책

이주대책 및 생활대책에 대하여는 시행령 제19조에서 규정하고 있는 바, 제1항에는 “국방부장관은 법 제33조 제1항의 규정에 의한 이주자에 대하여 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 의한 이주대책을 수립·시행한다.” 또한 이주 및 생활대책 대상자의 범위에 대하여는 제2항에

① 2003년 10월 30일부터 주한미군시설사업의 시행을 위하여 공여구역에 편입되는 토지 또는 주거용 건축물에 대한 매매계약체결일 또는 수용재결일(이하 “계약체결일등”이라 한다)까지 계속하여 3천6백 제곱미터 이상의 농지를 소유하거나 임차하고 있는 실경작자 중에서 농지의 3분의 2이상이 공여구역에 편입되는 거주자(이하 “인근지 거주자”라 한다). 다만, 인근지 거주자는 공여구역 경계선과 인접한 읍면동 또는 평택시 안에 공여구역이 아닌 지역에 거주하는 주거용 건축물 소유자에 한한다.

② 2003년 10월 30일부터 계약체결일등까지 계속하여 공여구역에 거주하고 있는 주거용 건축물의 소유자. 다만 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률시행령 제40조의 규정에 의한 이주대책대상자는 제외한다.

③ 2003년 10월 30일부터 계약체결일 등까지 계속하여 공여구역에서 영업 또는 영농에 종사하고 있는 ㉠주한미군시설사업의 시행으로 인하여 영업보상 또는 축산보상의 대상이 되는 자 ㉡1천제곱미터 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생 식물을 경작 또는 재배하거나 1년 중에서 90일 이상을 농업에 종사하는 자 ㉢농지에 330제곱미터 이상의 비닐하우스 등의 시설을 설치하여 농작물을 경작 또는 재배하는 자

④ 국방·군사시설사업에관한법률 제4조의 규정에 의한 실시계획의 승인 고시 당시 공여구역 안에 타인이 소유하고 있는 건축물에 1년 이상 계속하여 거주하고 있는 세입자로 각각 규정하고 있다.

이주·생활대책의 내용에 대하여는 제3항에 “국방부장관은 이주자 및 세입자 등에 대하여

“①인근지 거주자 등에 대한 택지공급 ②상업용지 또는 근린생활시설의 설치를 위한 용지(이하 ‘상업용지 등’이라 한다)의 공급 ③임대주택의 공급의 이주대책 및 생활대책을 수립·시행할 수 있다.”라고 규정하고,

또한 시행령 부칙 제4조에는 “상업용지의 공급에 관한 특례”로서 “국방부장관은 법률 제7271호 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법 부칙 제4항에 따른 주한미군시설사업에 필요한 토지 등을 2004년 12월 8일 이전에 국방부장관에게 협의양도한 자로서 2006년 12월 31일까지 별표 2에 따른 상업용지의 공급을 신청한 자에게는 이를 공급할 수 있다.”라고 규정하였다.

제4항에는 “제3항의 규정에 의한 이주대책 및 생활대책의 대상자 선정 및 공급조건에 대하여는 별표2에서 정하는 기준에 의한다.”라고 규정하고 있다.

제5항에는 “국방부장관은 제1항 및 제3항의 규정에 의한 이주대책 및 생활대책을 시행하고자 하는 경우에는 법 제16조의 규정에 의한 평택시 개발사업의 시행자 및 택지개발촉진법 제7조의 규정에 의한 택지개발사업의 시행자에게 택지·상업용지 및 임대주택(이하 ‘택지등’이라 한다)의 공급을 요청할 수 있다. 이 경우 제1항의 규정에 의하여 이주자를 위한 택지를 공급하는 때에는 그 공급가격을 조성원가 이하로 할 수 있다.”

제7항에는 “대상자 또는 그 포괄승계인이 제6항의 규정에 의한 통지를 받은 날 또는 그 최후의 공고가 있는 날부터 3월 이내에 공급신청을 하지 아니한 때에는 그 공급신청을 포기한 것으로 본다.”

제8항에는 “공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률시행령 제40조제1항·제2항 및 제4항의 규정은 이 조 제3항 제1호의 규정에 의한 인근지 거주자 등에 대한 택지공급에 관하여 이를 준용한다.”라고 각각 규정하고 있다.

## (2) 특별지원금

시행령 제22조에는 “이주정착특별지원금 등”에 대하여

①국방부장관은 법 제33조 제6항의 규정에 의하여 이주정착 또는 생활 안정에 필요한 지원을 위하여 이주정착특별지원금 및 생활안정지원금을 지급할 수 있다.

②제 1항의 규정에 의한 이주정착특별지원금 및 생활안정지원금의 대상자 선정 및 지원금에 대하여는 별표3에서 정하는 기준에 의한다. 라고 규정하고 있다

*\*이주정착특별지원금·생활안정특별지원금의 대상자 및 지원금액*

*<별표3>*

㉠ 이주정착 특별지원금

\* 대상자 : 2003년 10월 30일부터 계약체결일 등까지 계속하여 공여 구역에 거주하고 있는 주거용 건축물의 소유자, 타인이 소유하고 있는 건축물에 거주하는 세입자

\* 지원금 : 세대당 1천5백만원

㉡ 생활안정 특별지원금

\* 대상자 : 이주정착특별지원금대상자와 동일

\* 지원금 : 1인당 250만원, 단 세대당 1천만원을 초과할 수 없다.

## (3) 생계지원

이주자등에 대한 생계지원에 대하여는 같은 법 시행령 제21조에 “평택 시장등은 법 제33조제5항의 규정에 의하여 이주자등의 생계지원을 위하여 ①전업을 희망하는 경우에는 본인 및 자녀의 직업훈련 및 취업알선과 ② 농업을 계속하고자 하는 경우에는 대체토지의 알선 및 영농교육의 조치를 할 수 있다”라고 규정하고 있다.

#### (4) 지원금의 규모 및 관리운영 등

지원금의 규모 및 관리·운영 등에 대하여는 시행령 제23조에 규정하고 있는 바, 제1항에는 “법 제33조 제7항의 규정에 의하여 평택시 및 김천시에 지원하는 금액의 합계는 300억원 이내로 하고, 지원금의 사용용도는 다음과 같다.

① 이주자 등을 위한 전세금 융자, 이사비 지급, 저소득자 주택 구입비 보조 등 이주지원사업

② 저소득자 및 고령자 등에 대한 급식비, 난방비, 통신비 지원 등 생계비 지원사업

③ 첨단 영농단지 조성비 보조, 공동 창고시설 설치비 보조, 공동 농기구 구입비 보조 등 이주자 등의 소득창출 지원사업

④ 이주단지 내 마을회관 건설, 체육시설 설치, 공원조성 등 복지지원사업

⑤ 그 밖에 민원해소 등 주한미군시설사업의 시행과정에서 평택시장등이 필요하다고 인정한 이주자등의 지원사업

또한 제2항에는 “제1항의 규정에 의한 지원금의 관리·운영에 관한 사항은 평택시 및 김천시의 조례로 정한다.”

제3항에는 “평택시장등은 제1항의 규정에 의한 지원금의 사용계획을 수립하되, 매년 다음연도 사용계획서를 4월 30일까지 국방부장관에게 제출하여야 한다.”

제4항에는 “제3항의 규정에 의한 지원금의 사용계획에는 사업의 목적, 사업의 개요, 소요예산, 사업별 시행기간, 수혜대상자, 그 밖의 사업에 필요한 사항 등이 포함되어야 한다.”

제5항에는 “국방부장관은 제3항의 규정에 의하여 평택시장등이 제출한 사용계획서를 심사한 후 그 지원금액 등에 대하여 결정된 사항을 사용계획서를 받은 날부터 60일 이내에 평택시장등에게 통보하여야 한다. 이 경우 국방부장관은 이주자등의 비율을 고려하여 차등 지원할 수 있다.”라고 각각 규정하고 있다.

#### (5) 이주자 및 주변지역 주민의 우선고용

이주자 및 주변지역 주민의 우선고용에 대하여는 시행령 제25조에서 규정하고 있는 바, 제1항에는 “법 제35조 제1항의 규정에 의한 사업시행자는 사업시행시 분야별 채용계획서 작성, 평택시장등에게 고용추천 의뢰 등 이주자 및 주변지역 주민을 우선 고용하는데 필요한 조치를 하여야 한다.”라고 하고,

제2항에는 “평택시장 등은 제1항의 규정에 의하여 고용추천을 의뢰받은 경우에는 이주자 및 주변지역 주민에 대한 고용추천 등 필요한 조치를 하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

### 3. 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률

댐의 건설·관리 및 건설비용의 회전활용, 댐건설에 따른 환경대책, 지역주민에 대한 지원 등에 관하여 규정함으로써 수자원을 합리적으로 개발·이용하여 국민경제의 발전을 도모함을 목적으로 하는 “댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률”에는 생활보상과 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다.

#### 1) 이주정착지 미이주자 등에 대한 지원

##### (1) 법상의 규정

같은 법 제39조에서는 “댐건설사업시행자는 수몰이주민 중 이주정착지에 이주하지 아니하는 자 그 밖에 대통령령이 정하는 자에 대하여 댐건설로 인한 실향 및 생활기반상실 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 지원을 할 수 있다.”라고 규정하고 있으며,

## (2) 시행령상의 규정

같은 법 시행령 제31조 제1항에서는 “댐건설사업시행자는 법 제39조의 규정에 의한 지원대상자(댐건설예정지역의 고시 당시 당해 지역에 거주하는 자에 한한다)에 대하여 이주정착지원금 및 생활안정지원금을 지급할 수 있다.”라고 규정하고 있으며,

제2항에서는 “법 제39조에서 ‘그 밖에 대통령령이 정하는 자’라 함은 세입자 또는 무허가건축물(신고하지 아니하고 건축한 건축물을 포함한다)의 소유자로서 댐건설예정지역의 고시일 3년전부터 당해 지역에 계속 거주하는 자를 말한다.”라고 지급대상자에 대하여 규정하고 있다.

제3항에서는 “제1항의 규정에 의한 지급대상자에게는 세대당 1,500만원의 이주정착지원금과 세대구성원 1인당 250만원의 생활안정지원금을 지급하되, 생활안정지원금은 세대당 1,000만원을 초과할 수 없다.”라고 지급금액에 대하여 규정하고 있다.

## 2) 수몰이주민에 대한 지원

### (1) 법상의 규정

같은 법 제40조제1항에서는 “국토해양부장관은 수몰이주민이 원활하게 이주하여 정착할 수 있도록 주택의 신축 등 생활기반조성을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 주택법에 의한 국민주택기금을 우선하여 지원할 수 있다.”라고 하고,

제2항에서는 “댐건설사업시행자는 수몰이주민의 생활기반조성을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 국토해양부장관에게 주택법에 의한 국민주택기금의 우선지원을 요청할 수 있다.”라고 하며,

제3항에서는 “댐건설지역을 관할하거나 댐건설에 따라 용수혜택을 받는 지역을 관할하는 지방자치단체의 장과 댐수탁관리에정자는 대통령령이 정하는 바에 따라 직업훈련의 실시등 수몰이주민의 생계지원을 위하



여 필요한 조치를 할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

## (2) 시행령상의 규정

같은 법 시행령 제35조 제1항에 “댐건설지역을 관할하거나 댐건설에 따라 용수혜택을 받는 지역을 관할하는 지방자치단체의 장은 수몰이주민의 생계지원을 위하여 ①전업을 희망하는 경우 직업훈련 및 취업의 알선 ② 농업을 계속하고자 하는 경우 대토알선 및 영농교육의 조치를 할 수 있다.”라고 규정하고 있으며,

제2항에서는 “댐수탁관리에정자는 수몰이주민의 생계지원을 위하여 ① 댐저수구역안의 수면 및 토지를 이용한 낚시터의 운영 지원(수도사업을 목적으로 당해 댐저수구역안에서 댐의 저수를 직접 취수하거나 취수할 계획이 있는 지역을 제외한다) ② 토산품 등의 판매를 위한 간이매점의 운영지원(댐의 관리에 지장이 없는 경우에 한한다) ③ 수몰이주민의 우선 고용의 조치를 할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

## 4. 산업입지 및 개발에 관한 법률

산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형있는 국토개발과 지속적인 산업발전을 촉진함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하는 “산업입지 및 개발에 관한 법률”에는 생활보상과 관련하여

### 1) 토지의 수용에 관하여 토지보상법을 준용

토지의 수용에 관하여 같은 법 제22조제4항에는 “제1항의 규정에 의한 수용 또는 사용에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률을 준용한다.”라고 규정하고 있다.

## 2) 이주대책

이주대책 및 이주자의 취업에 관하여 같은 법 제36조 제1항에는 “사업시행자는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률이 정하는 바에 따라 산업단지의 개발로 인하여 생활의근거를 상실하게 되는 자에 대한 이주대책 등을 수립·시행하여야 한다.”라고 규정하고 있으며,

## 3) 이주자의 취업

### (1) 법상의 규정

이주자의 취업에 대하여 같은 법 제36조 제2항에서는 “산업단지에 입주하는 기업은 특별한 사유가 없는 한 이주자 또는 인근지역의 주민을 우선적으로 고용하여야 한다.”라고 규정하고 있으며,

### (2) 시행령상의 규정

같은 법 시행령 제35조 제1항에서 “사업시행자는 법 제36조제2항의 규정에 의하여 이주자 또는 인근지역의 주민의 생활안정을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 취업희망자의 구직표 및 산업단지에 입주하는 기업의 구인표를 각각 작성하여 관할 지방노동관서의 장 또는 시장,군수에게 구직·구인신청을 받은 지방노동관서의 장 또는 시장,군수는 구인자에게는 구인조건에 적합한 구직자의 목록을, 구직자에게는 구직조건에 적합한 구인자의 목록을 제시하여 적극적으로 알선하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

## 5. 전원개발촉진법

### 1) 이주정착 또는 생활안정에 필요한 지원

### (1) 법상의 규정

전원개발촉진법 제10조 제1항에서는 “전원개발사업자는 전원개발사업의 시행에 필요한 토지등을 제공함으로 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 ‘이주자’라 한다)를 위하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 이주대책을 수립·실시하여야 한다.”라고 규정하고 있고,

제3항에서는 “국가 또는 지방자치단체는 이주대책의 실시에 따른 주택지의 조성 및 주택의 건설에 대하여는 주택법에 의한 국민주택자금을 타에 우선하여 지원한다.”라고 규정하고 있으며,

제5항에서는 “전원개발사업자는 이주자중에서 이주정착지에 이주를 원하지 아니하는 자(이주정착지를 조성하지 아니하는 경우의 이주자를 포함한다)에 대하여는 전원개발사업으로 인한 실향 및 생활기반 상실 등을 감안하여 산업자원부령이 정하는 바에 따라 이주정착 또는 생활안정에 필요한 지원을 할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

### (2) 시행령상의 규정

이주대책에 대하여 같은 법 시행령 제21조 제1항에서는 “법 제10조 제1항의 규정에 의한 이주대책의 수립 및 실시에 관하여는 공익사업을위한 토지등의취득및보상에관한법률 제78조제4항 및 동법시행령 제40조제2항·제3항의 규정을 준용한다.”라고 규정하고 있다.

### (3) 시행규칙상의 규정

이주정착지원금 및 생활안정자금지원에 대하여는 같은 법 시행규칙 제9조의 2 제1항에 “전원개발사업자는 법 제10조 제5항의 규정에 의하여 이주자 중 이주정착지로 이주를 원하지 아니하는 자(이주정착지를 조성하지 아니하는 경우의 이주자를 포함한다)에 대하여 이주정착지의 조성

비용을 참작하여 이주정착지원금 및 생활안정지원금을 지급할 수 있다.”라고 규정하고 있으며,

제2항에서는 “이주정착지원금 및 생활안정지원금의 지급대상자는 법 제5조 제5항의 규정에 의한 실시계획 승인고시일·변경승인고시일 또는 법 제11조 제2항의 규정에 의한 전원개발사업예정구역 지정고시일 현재 당해 구역에 거주하고 있는 자로서 ① 공공용지의취득및손실보상에관한 특별법시행령 제6조의 2의 규정에 의한 이주정착금 지급대상자 ②무허가 건물(관계법령의 규정에 의하여 허가를 받거나 신고를 하고 건축하여야 하는 건물을 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축한 건물을 말한다)의 소유자로서 당해 구역에 3년 이상 거주한 자 ③세입자로서 당해 구역에 3년이상 거주한 자를 대상으로 한다.”라고 규정하고 있으며,

지급금액에 대하여는 제3항에서 “제2항제1호 및 제2호의 규정에 의한 지급대상자에게는 세대당 1,200만원의 이주정착지원금과 세대구성원 1인당 200만원의 생활안정지원금을 지급한다. 다만 생활안정지원금은 세대당 800만원을 초과할 수 없다.”라고 규정하고 있고,

제4항에서는 “제2항제3호의 규정에 의한 지급대상자에게 당해 구역에서의 거주기간에 따라 ① 5년미만 거주자는 제2항제1호 및 제2호의 규정에 의한 지급대상자에게 지급하는 이주정착지원금 및 생활안정지원금(이하 ‘지급기준액’이라 한다)의 50퍼센트를 ② 5년이상 10년 미만 거주자는 지급기준액의 70퍼센트를 ③ 10년이상 거주자는 지급기준액의 100퍼센트에 해당하는 금액을 지급한다.”라고 규정하고 있다.

## 6. 기타 현행 법령

### 1) 발전소주변지역 지원에 관한 법률

발전소의 주변지역에 대한 지원사업을 효율적으로 추진하고 전력사업에 대한 국민의 이해를 증진함으로써 전원개발을 촉진하고 발전소의 원활한 운영을 도모하며 지역발전에 기여함을 목적으로 하는 발전소주변지

역 지원에 관한 법률에는 생활보상과 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다.

(1) 이주자와 주변지역주민의 우선고용

지역주민의 우선 고용에 대하여 같은 법 제17조에는 “발전사업자는 제 15조의 규정에 의한 이주자와 주변지역 주민을 우선하여 고용할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

(2) 이주자에 대한 지원사업 우선시행

이주자에 대한 지원사업의 우선시행에 대하여 법 제15조 제1항에는 “지원사업의 시행자는 발전소의 건설로 인하여 주거를 이전하게 되는 이주자 및 생활기반을 상실하였다고 인정하는 주변지역주민에 대하여는 지원사업을 우선 시행하여야 한다.”라고 규정하였으며,

제2항에는 “①제9조 제2항의 규정에 의한 장기계획이 수립된 주변지역과 ②시장, 군수 또는 구청장이 건설을 요청한 원자력발전소의 주변지역 및 ③산업자원부령이 정하는 수 이상의 발전기가 가동중이거나 그 건설이 예정된 원자력발전소의 주변지역 중 어느 하나에 해당하는 주변지역의 주민에 대하여는 지원사업을 우선 시행할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

**2) 폐기물처리시설설치촉진및주변지역등에관한법률**

폐기물처리시설의 부지 확보의 촉진과 그 주변지역주민에 대한 지원을 통하여 폐기물처리시설의 설치를 원활히 하고 주변지역 주민의 복지를 증진함으로써 환경보전 및 국민생활의 질적 향상에 이바지함을 목적으로 하는 폐기물처리시설촉진및주변지역지원등에관한법률에는 생활보상과 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다.

### (1) 이주대책

같은 법 제18조 제1항과 같은 법 시행령 제22조에는 “폐기물처리시설 설치기관은 ①조성면적 30만제곱미터 이상인 폐기물매립시설로서 그 사용기간이 10년 이상인 폐기물처리시설과

②제1호의 규모미만인 폐기물매립시설 중 이주대책의 수립이 필요하다고 인정하여 환경부장관의 고시로 정하는 시설 또는 지방자치단체의 조례로 정하는 폐기물처리시설을 설치하는 경우에는 당해 시설의 부지 및 그 직접 영향권 안의 주민에 대하여 이주대책을 수립·시행할 수 있다. 라고 하고,

법률 제18조 제2항에는 “제1항의 규정에 의한 이주대책에 관하여는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률을 적용한다.”라고 하여 토지보상법을 적용하도록 하고 있다.

### (2) 주민에 대한 지원

같은 법 제15조에서는 시설부지 주민에 대하여 “폐기물처리시설 설치기관은 당해 폐기물처리시설의 부지에 거주하는 주민에 대하여 폐기물처리시설설치로 인한 생활기반상실 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 지원을 할 수 있다. 다만, 제18조의 규정에 의한 이주대책에 의하여 이주하게 되는 자에 대하여는 그러하지 아니하다.”라고 하고 있고,

같은 법 시행령 제15조에는 시설부지주민의 생활기반상실에 따른 지원 기준 등에 대하여 제1항에는 “법 제15조의 규정에 의한 지원은 법 제11조의 3 제3항의 규정에 의한 폐기물처리시설설치계획의 공고일 현재 당해 폐기물처리시설의 부지에 거주하는 자로서 ①건축물 또는 토지의 소유자와 ②무허가 건축물의 소유자 및 세입자에 대하여 실시한다.”

제2항에서는 “제1항제1호의 규정에 의한 지원대상자 중 1년 이상 거주한 자와 제1항제2호 및 제3호의 지원대상자 중 3년이상 거주한 자에 대하여는 1세대당 1천만원의 이주정착지원금과 세대구성원 1인당 200만원

생활안정지원금을 지급하되, 생활안정지원금은 800만원을 초과할 수 없다.”

제3항에서는 “제1항 제1호의 규정에 의한 지원대상자 중 1년미만 거주한 자와 제1항 제2호 및 제3호의 규정에 의한 지원대상자 중 3년미만 거주한 자에 대하여는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제78조제5항의 규정에 의한 가재도구 등 동산의 운반에 필요한 비용을 지급한다.”라고 각각 규정하고 있다.

### (3) 주민지원기금 조성

같은 법 제21조에는 주민지원기금의 조성에 대하여 제1항에서는 “폐기물처리설치기관은 주변영향지역의 주민에 대한 지원을 위하여 주민지원기금을 조성하여야 한다.”고 규정하고 있으며, 제2항에서는 “주민지원기금은 ①폐기물처리시설설치기관의 출연금 ②당해 폐기물처리시설에 반입되는 폐기물에 대하여 징수한 수수료의 100분의 10의 범위 안에서 시설의 종류·규모, 주변영향지역 안에 거주하는 주민의 수, 환경상 영향의 정도 등을 고려하여 환경부장관의 고시 또는 지방자치단체의 조례로 정하는 비율을 적용하여 산정한 금액 ③기금의 운용으로 인한 수익금 ④당해 폐기물처리시설에 폐기물을 반입, 처리하고자 하는 다른 지방자치단체의 출연금 등의 재원으로 조성한다.”

같은 법 제22조에는 “제21조의 규정에 의한 주민지원기금은 주변영향지역 주민의 소득향상 및 복리증진을 지원하기 위한 사업에 사용하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

주민지원기금의 운용·관리에 관하여 같은 법 시행령 제26조 제4항에는 “폐기물처리시설설치기관은 주민지원기금 총액의 100분의 5의 범위 안에서 홍보활동, 주민의견수렴 및 지원협의체의 운영 등에 필요한 경비에 이를 충당할 수 있다.

제5항에서는 “폐기물처리시설설치기관은 제24조제2항의 규정에 의하여 주변영향지역 주민에 대하여 주민편익시설의 사용료를 감면하는 경우에

는 시설사용료의 감면으로 인하여 발생하는 주민편익시설의 운영비용의 결손을 충당하는데 주민지원기금을 사용할 수 있다.”라고 각각 규정하고 있다.

#### (4) 주민편익시설 설치

주민편익시설의 설치에 대하여는 같은 법 제20조에 “폐기물처리시설설치기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 폐기물처리시설의 부지 또는 그 인근 지원협의체와 협의하여 체육시설 등 지역주민을 위한 편익시설을 설치하여야 한다. 다만 지원협의체가 그 편익시설의 전부 또는 일부의 설치를 원하지 아니하는 경우에는 시설의 설치비용에 상당하는 금액을 제21조의 규정에 의한 주민지원기금에 출연할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

같은 법 시행령 제24조 제1항에는 “폐기물처리시설설치기관은 법 제20조의 규정에 의하여 편익시설을 설치하고자 하는 경우에는 제4조 제3항의 규정에 의하여 산정한 설치비용의 100분의 10의 범위 안에서 편익시설을 설치하되, 그 종류 및 설치방법 등에 관한 사항을 제18조 제1항의 규정에 의한 지원협의체와 협의하여야 한다.” 제 2항에는 “폐기물처리시설설치기관은 지원협의체와 협의하여 주변영향지역에 거주하는 주민에 대하여 편익시설의 사용료를 감면할 수 있다.”라고 각각 규정하고 있다.

### 3) 택지개발촉진법

도시지역의 시급한 주택난을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리 등에 관하여 특례를 규정함으로써 국민주거생활의 안정과 복지향상에 기여함을 목적으로 하는 택지개발촉진법에서는 이주대책에 대해서 별도로 규정된 바가 없다.

다만 같은 법 제12조 제4항에서는 “토지 등의 수용에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공익사업을위한토지등의취득



및보상에관한법률을 준용한다.’라고 규정하고 있고,

국토해양부훈령인 택지개발업무처리지침<sup>25)</sup> 제21조 제1항에서 “택지개발사업의 시행에 따른 토지 및 건물 등의 취득 또는 사용과 보상에 대하여는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 등 관련법령이 정하는 바에 따르며, 이 경우 이주대책기준일은 택지개발예정지구지정 공람 공고일로 한다.”라고 규정하고 있고, 제2항에서는 “택지개발사업의 시행을 위해 필요한 이주대책의 내용과 방법은 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 등이 정하는 범위 내에서 사업시행자가 따로 정하여 시행한다.”라고 규정하고 있어 사실상 토지보상법에 위임하고 있다.

#### 4) 도시개발법

도시개발에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로 하는 도시개발법에서 규정한 생활보상에 관한 내용은 같은 법 제23조에 “시행자는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률이 정하는 바에 따라 도시개발사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자에 관한 이주대책 등을 수립·시행하여야 한다.”라고 함으로서 토지보상법을 적용하도록 하고 있으나, 이주대책대상자를 종전의 공특법에서와 같이 “토지 등을 제공함으로써 ....”라고 하여 토지보상법과는 상이하게 규정하고 있다.

#### 5) 국민임대주택건설등에관한특별조치법

국민임대주택건설등에관한특별조치법 제17조 제1항에서는 “단지조성사업자는 단지조성사업의 시행을 위하여 필요한 경우에는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제3조에서 정하는 토지·물건 및 권리(이

---

25) 택지개발업무처리지침은 택지개발촉진법시행령 제7조 제5항의 규정에 의한 택지개발계획의 수립기준 및 제13조의2제7항의 규정에 의한 택지의 공급방법 및 공급가격의 기준, 기타 택지개발사업의 추진에 필요한 사항을 규정하기 위하여 1995.8.10 제정되었다.

하 ‘토지 등’이라 한다)를 수용 또는 사용할 수 있다.”라고 규정하고 있으며,

제5항에서는 “제1항의 규정에 의한 토지 등의 수용 또는 사용에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률을 적용한다.”라고 규정함으로써 토지보상법에 위임하고 있다.

## 6) 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률

지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 제24조 제1항에는 “시행자는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률이 정하는 바에 따라 지구개발사업의 시행으로 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 ‘이주자’라 한다)에 대한 이주대책을 수립·시행하여야 한다.”라고 규정함으로써 토지보상법에 위임하고 있고,

제2항에서는 “개발촉진지구 안에 입주하는 기업은 특별한 사유가 없는 한 이주자 또는 개발촉진지구와 인접한 지역의 주민을 우선적으로 고용하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

시행령 제26조에서는 “시행자는 법 제24조제1항의 규정에 의하여 이주대책을 수립할 때에는 이주자중 취업대상자의 명부를 작성하고, 개발촉진지구안에 입주하는 기업에 대하여 취업을 알선하여야 한다.”라고 이주자의 취업에 대하여 규정하고 있다.

## 7) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

국토의계획및이용에관한법률 제95조 제1항에서는 “도시계획시설사업의 시행자는 도시계획시설사업에 필요한 ①토지·건축물 또는 그 토지에 정착된 물건 ②토지·건축물 또는 그 토지에 정착된 물건에 관한 소유권 외의 권리를 수용 또는 사용할 수 있다.”라고 규정하고 있고, 제96조 제1항에서는 “제95조의 규정에 의한 수용 및 사용에 관하여는 이 법에 특별한

규정이 있는 경우를 제외하고는 공익사업을위한토지등의취득및보상에 관한법률을 준용한다.”라고 규정하고 있어, 사실상 토지보상법을 준용하고 있다.

### 3절. 현행 법령상의 생활보상제도 비교분석

#### 1. 이주대책제도의 비교

##### 1) 이주대책대상자

이주대책 대상자의 범위에 대해서는 댐건설및주변지역지원등에관한 법률은 “수몰이주민”으로 규정하고 있고, 토지보상법은 “주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자”로 규정하고 있으나, 전원개발촉진법과 기업도시개발특별법 및 종전의 공특법에서는 “토지 등을 제공함으로 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자”로, 산업입지및개발에관한법률과 도시개발법 및 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률에는 “생활의 근거를 상실하게 되는 자”로 각각 규정함으로써 토지보상법이 규정한 것보다 넓은 의미로 정의되어 있다.

세입자의 이주대책에 대해서는 폐기물처리시설설치 및 주변지역지원등에관한 법률에는 “이주대책이 필요하다고 환경부장관이 고시하거나 지자체의 장이 조례로 정한 시설을 설치하는 경우 그 영향권 안의 주민으로서 토지·건물소유자와 무허가건축물 소유자 및 세입자”로 주한미군기지 이전에따른평택시등의지원등에관한법률에는 “토지 또는 주거용건축물등을 제공함으로 인하여 생활의 기반을 상실하게 되는 이주자 및 세입자 중 기준일부터 3,600㎡이상 농지소유자와 농지를 임차하여 경작하는 사람으로서 농지의 2/3이상이 편입되는 자 및 기준일 이전 1년전부터 거주해온 세입자”로, 기업도시개발특별법에는 세입자를 이주대책대상자에 포함하여 “세입자에게는 임대아파트를 공급할 수 있다”라고 규정함으로써 토지보상법에서는 제외한 세입자를 이주대책대상자에 포함한 점이 차이

점이라고 할 수 있다.

이주대책 기준일에 대해서는 택지개발촉진법과 기업도시개발법에서는 지구,구역지정을 위한 주민공람공고일을 명시하고 있으며, 기타 개별법에는 규정되지 않았다.

세입자의 주거이전비지급 기준일에 대하여는 토지보상법 시행규칙에 “사업인정고시일등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 당시 당해 공익사업시행지구안에서 3개월 이상 거주한 자”로 규정하고 있다.

## 2) 이주대책의 내용

이주대책의 내용은 크게 토지보상법과 주한미군기지이전에따른평택시 등의지원에관한법률 등 특례법으로 구분된다.

토지보상법은 이주정착지조성을 규정하고 있으며, 이주정착지를 조성하지 않거나 이주정착지가 아닌 다른 곳으로 이주하고자 할 경우에 이주정착금을 지급하도록 명시하고 있다. 따라서 이주대책에 관하여 토지보상법이 적용되거나 준용되는 도시개발법(수용방식의 경우), 국민임대주택건설등에관한특별조치법, 지방균형개발및지방중소기업육성에관한법률, 국토의이용및계획에관한법률 등은 모두 토지보상법과 동일하다.

댐건설및주변지역지원등에관한법률, 산업입지및개발에관한법률, 전원개발촉진법, 폐기물처리시설설치및주변지역지원등에관한법률 등도 토지보상법을 적용 또는 준용하도록 규정하고 있다.

기업도시개발특별법에서는 이주자택지, 주택특별공급(가옥주에게는 분양주택을 세입자에게는 임대주택을 각각 공급), 이주정착금 중 하나를 선택하도록 명시하고 있다.

이주자택지의 공급은 기존주택의 주거용건축물 면적 99㎡이상을 대상으로 하며, 공급택지는 필지당 165~265㎡(50평~80평)으로 하되, 가격은 조성원가에서 생활기본시설설치비를 제외한 금액기준으로 하며, 이주자택지의 면적이 개발구역내 택지면적의 10%를 초과하는 경우에는 주택특

별공급 또는 이주정착금 지급으로 대체하도록 규정하고 있다.

주한미군기지이전에따른평택시등의지원등에관한법률에서는 토지보상법에 의한 이주대책을 수립·시행하되 건축물의 소유자에게 감정가격기준으로 이주주택지를 공급할 수 있도록 하고, 세입자에게는 임대주택을 공급하며, “통지받은 날 도는 최후의 공고가 있는 날부터 3월이내 공급신청이 없으면 포기로 간주”한다라고 이주대책신청기한을 규정한 점이 특이하다.

택지개발촉진법은 “토지보상법 등이 정하는 범위 내에서 사업시행자가 따로 정한다.”라고 규정함으로써 사업시행자에게 위임하고 있다.

이주대책에 있어서 대부분의 법률들이 “국민주택기금을 우선 지원할 수 있음”을 명시하고 있는데, 주택건설에 있어서는 사업시행자에게, 주택에 입주함에 있어서는 입주자에게, 이주민들에게는 이주지원금 등을 지원할 수 있어서 광범위하게 활용될 수 있는 제도라고 할 수 있다.

다만, 이주정착금의 지급규모에 대해서는 다소 차이가 있다. 토지보상법과 기업도시개발특별법에서는 “최소 500만원에서 최대 1천만원”을 지급하도록 규정하고 있으며,

주한미군기지이전에따른평택시등의지원등에관한법률에서는 원칙적으로는 토지보상법에 의한 이주대책을 수립·시행토록 하고, 특별대책으로 주거용건축물의 소유자에게는 택지를 공급하고, 세입자에게는 임대주택을 공급하며, 이주정착특별지원금은 토지보상법이 정한 이주정착금 이외에 추가로, “2003년 10월 30일부터 계약체결일등까지 계속하여 공여구역에 거주하고 있는 주거용 건축물의 소유자와 타인이 소유하고 있는 건축물에 거주하는 세입자에게 세대당 1,500만원을 지급하도록” 규정하고 있다.

댐건설및주변지역지원등에관한법률에는 “예정지역고시일 3년전부터 계속거주자에 대하여 세대당 1,500만원”을, 전원개발촉진법에서는 “사업예정지구 지정고시일 현재 거주하고 있는 토지보상법상 이주정착금지급대상자와 3년이상 거주하고 있는 무허가건물 소유자 및 세입자에 대하여 600만원에서 1,200만원까지”를 , 폐기물처리시설설치및주변지역지원등에관한법률에는 “토지 또는 건축물을 소유한 1년이상 거주자와 세입자 또

는 무허가건물소유자로 3년이상 거주자에게 세대당 1천만원”을 지급토록 각각 규정하고 있다.

## 2. 생활대책제도의 비교

### 1) 토지보상법과의 관계

토지보상법에는 주거용건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하는 자를 위하여 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하도록 규정하고 있으나 생활보상 또는 생활대책이라고 특정하여 규정한 바는 없으나 이주대책을 제외한 영업의 휴업·폐업에 따른 손실보상등 위에서 열거한 부분들을 생활대책으로 볼 수 있다.

댐건설및주변지역지원등에관한법률 등 특례법에는 세입자를 포함한 이주대책 수립 및 생활안정자금지원, 취업알선, 주변지역 지원사업 등을 규정하고 있으며, 세부적인 내용은 개별법마다 다소 차이가 있다.

또한 택지개발촉진법, 도시개발법(전면 수용방식의 경우), 국민임대주택건설등에관한특별조치법, 지방균형개발및지방중소기업육성에관한법률, 국토의이용및계획에관한법률 등은 개별법에서 별도로 정한 것을 제외하고는 생활대책에 관해서도 포괄적으로는 토지보상법과 내용이 같다고 볼 수 있다.

### 2) 생활안정자금 지급

생활안정자금은 대부분 이주정착지에 입주를 원하지 않는 사람을 대상으로 하며, 이주정착지원금만으로는 완전한 이주대책이 어렵다는 측면에서 시행하는 것으로 이주대책에 대한 보완의 방편으로 보여진다. 그러나 이것 역시 생활대책의 한 부분임에는 틀림이 없다고 할 것이다.

토지보상법과 토지보상법을 준용하는 법률에는 생활안정자금에 대해 별도로 규정한 바가 없다. 각 개별법에서는 생활안정자금에 대하여 규정

하고 있으나 그 지급규모는 다소 차이가 있다.

댐건설및주변지역지원등에관한법률에는 “토지보상법에 의한 이주정착금 지급대상자와 세입자 또는 무허가건물소유자로 댐건설예정지역의 고시일 3년 전부터 계속거주자에 대하여 세대구성원 1인당 250만원씩 가족합계 1,000만원 까지 지급”하고,

전원개발촉진법에서는 “토지보상법 규정에 의한 이주정착금 지급대상자와 무허가건물 소유자로 당해구역에 3년이상 거주자에게는 세대구성원 1인당 200만원씩 가족합계 800만원까지 지급(지급기준액)”하고, 세입자로 당해구역에 3년이상 거주자에게는 5년미만 거주자 지급기준액의 50%를, 5~10년 미만 거주자에게는 지급기준액의 70%를, 10년이상 거주자에게는 지급기준액의 100%를 각각 지급하며,

폐기물처리시설설치및주변지역지원등에관한법률에는 “토지 또는 건물 소유자로서 1년이상 거주자와 세입자 또는 무허가건물 소유자로 3년이상 거주자에게 세대원 1인당 200만원씩 세대당 합계 800원 이하의 생활안정지원금을 지급”하고,

기업도시개발특별법에서는 “기준일 현재 3년 이상 거주자로서 이주대책대상자에서 제외된 기초생활수급권자인 독거노인, 소년소녀가장에게는 1인당 250만원씩 세대당 1,000만원 한도에서 생활안정특별지원금을 지급”하며,

주한미군기지이전에따른평택시등의지원에관한법률에는 “기준일부터 계약체결일까지 공여구역에 거주하고 있는 주거용건축물의 소유자와 세입자에게 1인당 250만원, 세대당 1,000만원까지 생활안정특별지원금을 지급”하도록 각각 규정하고 있다.

### 3) 기타의 생활보상 내용

주민 우선고용·취업알선·직업훈련·창업지원 등 재취업과 관련해서는 댐건설및주변지역등에관한법률과 산업입지및개발에관한법률, 발전소주변지역지원에관한법률, 기업도시개발특별법, 주한미군기지이전에따른평택시

등의지원등에관한법률 등에 규정하고 있다.

주민 소득창출 또는 소득증대를 위한 지원사업으로는 댐건설및주변지역지원등에관한법률에 낚시터운영과 간이매점운영지원을 규정하고 있고, 기업도시개발특별법에 편의시설 운영을 우선하여 위탁하도록 규정하고 있다.

영농의 계속을 위한 농지의 대체 토지 알선과 영농교육 실시 및 영농단지조성, 공동창고설치보조, 공동농기구구입보조 등에 대하여는 댐건설및주변지역지원등에관한법률과 주한미군기지이전에따른평택시등의지원에관한법률 등이 규정하고 있다.

상업용지 등의 공급에 대하여는 기업도시개발특별법과 주한미군기지이전에따른평택시등의지원에관한법률에 규정되어 있으며, 공급가격기준은 감정가격기준으로 동일하다.

주변지역 주민을 위한 지원사업에 대하여는 주민지원기금을 조성하여 지원하거나 주민편익시설설치 등의 방법으로 발전소주변지역지원에관한법률과 폐기물처리시설설치및주변지역지원등에관한법률에 규정하고 있다.

기타의 생활보상으로서는 기업도시개발특별법에서는 이주자 자녀에 대한 학비지원 등에 대하여, 주한미군기지이전에따른평택시등의지원에관한법률에는 저소득자·고령자 등에 대한 급식·난방·통신비 등의 지원과 이주 지원을 위한 전세금융자와 저소득자 주택구입비 보조 등을 규정하고 있다.



## 제 4장. 생활보상 사례연구

### 1절. 사례분석 개관

토지보상법에 제시되어 있는 이주대책으로는 ①이주정착지를 조성하여 공급하는 방법(제78조 제4항, 시행령 제40조 제2항 본문), ②택지 또는 주택의 공급으로 갈음하는 방법(시행령 제40조 제2항 단서), ③이주정착금을 지급하는 방법(제78조 제1항, 시행령 제41조, 시행규칙 제53조)이 있다. 즉 토지보상법은 사업시행자가 일정한 요건 하에 위 3가지 방법 중 어느 한 가지 방법을 선택하여 수립·시행하면 법 제78조 제1항에 의한 이주대책의 수립 및 실시 의무를 이행한 것으로 보고 있는 것이다. 그리고 생활대책에 대해서는 아예 규정이 없어서 사업시행자의 내부규정에 일임하고 있다. 이에 사업시행자(특히 한독토지주택공사)는 이주대책으로 택지 또는 주택을 공급하였고, 생활대책으로 27m<sup>2</sup> 정도의 상업용지를 공급하여 왔다.

본 연구에서는 2007년 이후 생활보상이 이루어진 기존 사업지구의 이주 및 생활대책의 시행사례와 세부기준을 분석하고자 하며, 분석대상 사례로 수도권의 최근 사업지구인 ① 성남판교지구, ② 화성동탄지구, ③ 인천영종지구, ④ 위례신도시지구를 선정하여 사업지구의 개괄적인 설명과 이주 및 생활대책의 세부 실시기준을 분석하였다.

## 2절. 성남판교지구

### 1. 판교택지 개발지구 개요

성남 판교지구는 1976년 남단녹지로 지정되어 주민재산권이 제한되어 왔으며, 2001년 건축제한이 만료됨에 따라 예상되는 무분별한 난개발을 사전에 방지하고 성남시의 합리적인 도시발전을 도모하며 계획적 공영개발을 통한 수도권지역의 지속적인 택지공급에 기여하고자 개발에 착수하게 되었다. 판교지구는 70%이상이 임야와 전, 답으로 구성되어 있으며 2003년 현재 약 2,800세대 정도가 거주하며 총면적의 37%를 차지하는 전, 답은 대부분 화훼, 채소용 시설로 이용되고 있으며 북측은 일부 공장 시설로 이용되고 있는 실정이다.

판교택지개발지구는 성남시 수정구 시흥·사송동, 성남시 분당구 판교·삼평·백현·운중·하산운·이매·대장·석운·궁내·금곡·동원·수내동의 면적 9,307천㎡ (약 282만평)을 경기도, 성남시, 한국토지주택공사, 대한주택공사의 4개 시행자가 수용인구 89,000인, 주택 29,400호(95인/ha)를 2003.12월부터 2009.12월까지 시행하는 택지개발지구이다.

택지개발지구내 원주민에 대해서는 4개 시행자가 보상 및 이주대책을 시행하고 있으며 각 사의 관리구역은 <표4-3>과 같다.

<표4-1> 사업시행자별 관리구역

시행자	관리구역
경기도	분당구 삼평동, 사송동 일부
성남시	분당구 운중동, 하산운동 일부
구 토지공사	분당구 판교동, 금토동, 삼평동, 하산운동 일부
구 주택공사	분당구 백현동, 이매동, 야탑동, 서현동, 수내동, 판교동, 수정구 사송동일부

## 2. 이주대책

### 1) 이주대책

이주대책대상자는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조①항에서 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자를 ‘이주대책 대상자’라 정의하고 있다. 판교택지개발지구의 경우에는 이주대책대상자는 예정지구 지정공람공고일(2001.10.17 이하“공람공고일”)이전부터 계약체결일 또는 수용재결일까지 당해 사업지구내의 가옥을 소유하면서 계속 거주한 자로서 손실보상을 받은 자로서 이주자택지나 아파트 특별공급, 이주정착금 중에서 1가지를 택하도록 하였다.

세입자의 경우에는 ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 시행령’ 제 40조 ③항의 3에서 이주대책대상자에서 제외되는 예로 타인이 소유하고 있는 건축물에 거주하는 세입자를 들고 있으며 시행규칙 제 54 조 ②항에서는 공익사업의 시행으로 인하여 이주하게 되는 주거용 건축물의 세입자로서 사업인정고시일 등 당시 또는 공익사업을 위한 관계 법령에 의한 고시 등이 있는 당시 당해 공익사업 시행지구 안에서 3월 이상 거주한 자에 대하여는 가구원수에 따라 3월분의 주거 이전비를 보상하여야 한다고 하였다. 그러나 「주택임주권을 받았거나 무허가 건축물에 입주한 세입자의 경우에는 그러하지 아니하다」라고 규정하여 주거이전비에 있어 이주대책대상자와의 차별성을 두었다. 판교택지개발지구의 경우에도 주거이전비에 있어 주택철거로 인하여 타지역으로 이주시 주거용 건축물 세입자에게 지급하였고 임대아파트 입주권을 선택할 경우 반납하도록 하였다. 그러나 주택공사가 시행자인 구역의 경우에는 임대아파트를 분양받아 입주하게 될 때 반납하도록 하였고, 토지주택공사가 시행자인 구역은 임대아파트 분양 계약시 주거이전비를 반납하도록 하여 원주민들간에도 주거이전비 반납시기가 달라지는 혼선을 초래하기도 하였다.

<표4-2> 이주대책 대상자<sup>26)</sup>

	대 상 자	면 적	공 급 가	기 타
① 이주자 택지공급	공람공고일1년 이전(2000.10.17)부터 계약체결일 또는 수용 체결일까지 당해 사업지구 내에 허가가옥(89.1.24 이전 건축된 무허가 가옥 포함)을 소 유하면서 계속 거주한 자	1세대1필지 (50~70평)	조성원가 80%이하 수준	1번 명의변경 가능
② 분양아파 트 입주권	이주자택지 공급대상자 중 이주자 택지 공급받을 권리를 포기하고 주 택 특별공급을 요청한 자	85㎡이하 아파트	분양가	주택공급에 관 한 규칙적용
	89.1.24 이전 건축된 주거용 비닐하 우스를 소유하고 계속 거주한 자	60㎡이하 아파트	분양가	
③ 이주 정착금	이주자택지나 주택을 공급받을 권 리를 포기하고 이주정착금의 지급 을 요청한 자	건물평가액 의30%에 해 당하는 금액	건물평가액의 30%에 해당하는 금액이 500 만원 미만인 경우에는 500만원, 1,000만원을 초과하는 경우에는 1,000만원	사업지구 밖으 로 이주하고 주민등록 이전 확인 후 지급
④ 주거 이전비	가구원수에 따라 산정한 2월분의 주거 이전비			
⑤ 이사비	실 비			

26) 이주대책 대상자는 ①,②,③ 중 1가지를 택할 수 있다.

<표 4-3> 주거용 건축물 세입자 이주대책<sup>27)</sup>

	대 상 자	면 적	공 급 가	기 타
① 주거 이전비	공람공고일 당시 3월 이상 사업 지구내 거주한 자		가구원수에 따라 산 정한 3월분의 주거 이전비	
② 임대아파 트 입주권	주거이전비 지급대상자 중 주거 이전비의 지급을 원치 않고 임대 아파트의 입주를 희망하는 자	60㎡~85㎡ 이하 임대아파트		주 택 공 급에 관 한 규칙
③ 이사비	실 비			

## 2) 원주민의 경제적 부담

2007년 초에 공급한 이주자택지의 경우 조성원가의 약 80% 선에서 공급한다고 보았을 때, 판교조성원가가 평당 743만원이므로 약 594만원선에서 공급한다고 가정할 수 있다. 이주자택지대상자가 택지를 약 80여평 분양받는다고 하면 분양가는 475,200,000선이 될 것이라고 추론된다.

토지주택공사의 경우 계약금 10%를 낸 후 2년 분할로 6개월마다 약 20%씩 납부하며 분양대금의 20% 납부 시 금융기관에서 60% 대출을 알선해주고 있다. 따라서 이주자택지 대상자의 경우 초기에 계약금과 1차 중도금 합계 95,040,000원이 필요하며 연 6% 선의 대출이자를 납부한다고 보았을 때 분양 후 1년 후부터 매달 약 48만 원선의 이자납부와 잔금 20%가 필요하다. 재정착을 위한 건축은 건폐율 50%에 용적율 100%로 보고 건축비를 평당 약 250만원이라 보면, 건평 40평에 연면적 80평을 짓는다고 가정시 약 2억의 건축자금이 추가로 필요하게 된다.

그러나 <표 4-6>의 토지주택공사자료에 의한 지구내 거주자의 경제력을 예측하여 보면, 토지의 경우 지구내 거주자의 토지소유주 비율이 11.2%인데 비해 지구외 거주자의 경우 88.8%의 비율을 보여 실질적인 판교 수용지역내 토지는 원주민이 아닌 외지인이 보유하고 있음을 알 수

27) 주거용 건축물 세입자는 ①과 ②중 1가지를 택할 수 있다.

있다. 이에 반해 지장물은 원주민이 62% 소유하고 있는데 이는 판교 원주민의 경우 토지보상을 받은 사람이 극소수인 반면 보상금이 소액인 지장물 보상자(무허가 포함)는 다수인 것으로 나타났다. 따라서 실질적으로 토지를 보상받지 않고 지장물만 보상받은 이주대책대상자는 소액의 보상금만으로는 재정착하기가 현실적으로 쉽지 않음을 알 수 있다.

<표4-4> 지역별 보상자 현황 (구 토지공사지역)<sup>28)</sup>

(단위 : 억 원)

구 분			지구내 거주자	지구외 거주자			
				분당 (성남)	서울강남	기타지역	소계
토지	소유자		171	396	335	628	1,359
		비율	11.2%	25.9%	21.9%	41.0%	88.8%
	금액		2,803	3,487	2,455	3,707	9,649
		비율	22.5%	28.0%	19.7%	29.8%	77.5%
지장물	소유자		747	198	77	183	458
		비율	62.0%	16.4%	6.40%	15.2%	38.0%
	금액		437	62	24	65	151
		비율	73.4%	10.4%	4.0%	10.9%	25.3%

자료 : 토지주택공사 내부자료

### 3) 주거용 건축물 세입자의 경제적 부담

판교동, 운중동 사무소 조사에 의하면 관내 세입자의 경우 평균 보증금 1000만원이내에 월세 20만 원선의 주거비를 부담하고 있었다고 한다.<sup>29)</sup> 특히 비경제인구인 노년층의 비율이 높는데 2000년 기준으로 성남시 평균 60세 이상 노년층은 7.3%인 것에 반해 판교동, 운중동의 60세 이상 노년층은 15.2%를 차지하고 있으며 이들의 43.3%가 단독세대세입자라고

28) \*토지보상법상 분당, 강남 거주자도 현지인에 속함.

\*강남 및 분당 거주자 비율(토지) : 소유자 대비 47.8%, 금액 대비 47.7%

\*이주자택지 대상자 :미확정(약 500호 예상)

29) 성남문화원, 판교 마을지, 2002.

한다. 판교의 낮은 주거비를 부담하고 있던 이러한 세입자들은 기존의 보증금만으로는 이주할 수 없어 주거 이전비<sup>30)</sup>를 받게 되는데, 1인기준 약 490만원에서 3인 기준 약 750만원의 주거이전비로는 인근지역으로의 이주가 현실적으로 어렵다.

이에 판교 원주민 세입자들의 이주를 지원하기 위한 대출제도가 2005년 8.31 대책으로 인하여 도입되었다. 대상자는 판교택지개발지구 주거용 건축물 세입자중 재정착하기로 한 자 중 임대아파트 입주예정자를 중심으로 호당 용자한도 4,000만 원 이하, 용자이율 연2%를 기준으로 공인중개사를 통하여 중개된 전세주택을 주택공사에서 임차한 후 이주자가 사용하도록 하였다. 채권보전은 주택공사와 임대차계약을 체결한 당해 전세주택에 대해 전세권 설정을 원칙으로 하되, 불가피하게 전세권 설정이 어려울 경우 보증보험에 가입하도록 하였다.

2006년 10월 현재 지원현황을 보면 지원예상 세대수는 412호이며 기 집행된 세대수는 76호(2,968백만 원)이다. 판교 세입자의 경우 주택공사의 공공임대아파트 A17-1 블록의 24평형을 분양받는다고 하면 보증금 5,664만원에 월임대료 394,000원이며, 입주 10년 후 감정가격의 90%선에서 분양전환 받을 수 있고 계약금과 중도금으로 약 1,130만원을 납부해야 하며 입주시 주거이전비 약 490만원과 잔금 약 4,534만원을 납부해야 한다. 민간임대아파트의 경우 원주민 부담은 더 커지는데 같은 24평형의 민간 임대아파트를 분양받는다고 하면 A3-2 블록의 경우 보증금 17,770만원에 월임대료 424,000원을 부담하여야 하며 계약시 보증금의 20%를 납부해야 한다.

### 3절 화성동탄지구

#### 1. 동탄 택지개발지구 개요

동탄 1지구 택지개발지구는 화성시 동탄면 일원에 면적 9,035,332.9㎡ (1단계: 8,223,196.3㎡, 2단계:812,136.6㎡)를 한국토지주택공사가 사업시행자가 되어 수용인구 124,000명, 주택 41,000호(137/ha)를 2001.12월부터 2010년 12월까지 시행하는 택지개발지구이다. 사업추진일정을 살펴보면 <표3-6>과 같다.

<표4-5> 사업추진일정

일 정	추진내용
2001. 4.25	화성동탄지구 택지개발예정지구 지정고시
2001. 12.14	화성동탄지구 예정지구 및 개발계획 승인고시
2001. 12.18	토지 보상착수
2002. 12.26	화성동탄지구 실시계획 승인고시
2003. 1.21	공동주택지 공급착수
2003. 3.31	시범단지 공사착수
2006. 12.30	택지조성공사 준공
2007. 1.31	시범단지 주민입주
2008. 3.31	1단계 사업준공
2008. 8.28	공공시설물(기반시설)인수. 인계
2008. 12.15	개발계획변경(8차), 실시계획변경승인(7차)

자료: 동탄택지개발지구 홈페이지

동탄 1기 택지개발지구의 토지이용계획을 살펴보면 다음과 같다.

<표4-6> 토지이용계획

총계(ha)	주택	상업. 업무	도로	공원. 녹지	기타
903.5(100%)	268.6(29.7%)	38.4(4.2%)	148.8(16.5%)	225.5(25%)	222.3(24.6%)



자료: 동탄택지개발지구 홈페이지

개발지구로 지정된 903.6ha의 87%가 임야와 전, 답으로 구성되어 있다. 위의 표에서 주택용지율 29.7% 중 77%가 공동주택으로 공급되고, 공동주택용지의 31%는 임대주택으로 분양되며 중앙공원을 중심으로 양측으로는 탑상형 공동주택이, 그 외의 지구에는 중고층의 주택이 배치될 것이다. 또한 지구외곽 및 중앙공원 남측으로 블록형 단독주택지를 조성하여 공급할 계획이다. 총사업비는 42,353억 원이 소요되는데 이중 공사비가 31,663억 원이고 보상비는 10,690억 원이다.

<표4-7> 수용인구 및 주택계획

주택유형	면적(m <sup>2</sup> )	수용세대(호)	수용인구(인)
총계	2,642,011	38,321	64,406
단독주택	600,478	5,528	16,583
공동주택	2,041,533	32,793	47,823

자료: 한국토지주택공사

## 2. 이주대책

이주대책대상자는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제 78조제1항에서 「공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자」라고 정의하고 있다. 이주대책대상자는 예정지구 지정공람공고일 이전부터 계약체결일 또는 수용 체결일까지 당해 사업지구내의 가옥을 소유하면서 계속 거주한 자 중 손실보상을 받은 자로서 이주자택지나 아파트 특별공급, 이주정착금 중에서 1가지를 택하도록 하였다.

먼저 이주자택지를 택한 사람들을 이주자택지공급현황을 참고로 살펴보면 이주대상은 463세대(약 1,400명)이며, 이들에게 공급되는 필지는 면적 214m<sup>2</sup>~284m<sup>2</sup>의 425필지인데 이 중 전체 이주대상 대비 91.8%를 원주민에게 공급하였다. 즉 원주민에게 411필지의 이주택지를 공급하였는데 이

중 318필지(77%)는 매도한 후 동탄 1기 택지개발지구 밖에서 거주하고 93필지(23%)는 동탄1기 택지개발지구내에 거주한 것으로 파악되었는데 택지개발지구밖에 거주했다가 다시 재정착하는 경우는 거의 없는 것으로 파악되었다. 손실보상을 받을 사람들을 주택 소유자와 세입자로 분류해서 주거비 및 주거대책비 등의 지급현황을 살펴보면 다음과 같다.

<표4-8> 주거비 <주택소유자 해당> (단위 : 원)

가족수	지급금액	가족수	지급금액
1인	2,633,800	6인	5,792,600
2인	3,265,500	7인	6,424,400
3인	3,917,200	8인	7,056,200
4인	4,516,100	9인	7,687,900
5인	5,463,600	10인	8,319,700

자료: 한국토지주택공사

<표4-9> 주거대책비 <세입자 해당> (단위 : 원)

가족수	지급금액	가족수	지급금액
1인	3,950,600	6인	8,688,900
2인	4,898,300	7인	9,636,600
3인	5,875,900	8인	10,584,300
4인	6,774,100	9인	11,531,900
5인	8,195,400	10인	12,479,600

자료: 한국토지주택공사

<표4-10> 이사비 <주택소유자 및 세입자 해당> (단위 : 원)

주택건평	지급금액
33㎡미만	253,100
33㎡이상~49.5㎡미만	412,100
49.5㎡이상~66㎡미만	515,200
66㎡이상~99㎡미만	618,200
99㎡이상	824,200

자료: 한국토지주택공사

## 4절. 인천영종지구

### 1. 영종 택지개발지구 개요

영종 하늘도시 경제자유구역사업은 인천시 중구 운북동, 운서동, 운남동, 중산동 일원에 면적 19,116천㎡를 한국토지주택공사(70%)와 인천광역시 도시개발공사(30%)가 시행자가 되어 사업비 8조 9,328억 원(용지비: 4조 4,842억 원, 조성비: 4조 4,486억 원)을 들여 수용인구 12만 명(4만 5천 세대)을 목표로 2003.8월부터 2020.12월까지 시행하는 사업이다. 1단계 사업은 2012년까지, 2단계는 2020년까지 진행된다.

주택 건설 용지가 432만6000㎡이며 산업시설 용지가 51만1000㎡, 상업시설 용지 73만1000㎡, 관광 및 문화시설 용지 32만3000㎡ 등으로 계획돼 있다. 특히 공원 녹지율이 30%에 이르러 경기 고양시 일산택지개발지구보다 높고 경기 성남시 판교택지개발지구에 맞먹는다. 또 인구밀도가 낮아 주거환경이 뛰어나다. 하늘도시의 인구 밀도는 ha당 63명으로 성남시 분당택지개발지구의 3분의 1, 화성시 동탄 택지개발지구의 2분의 1 수준이며 총 4만3454채의 주택이 들어선다. 단독주택 3045채, 공동주택 3만8320채, 주상복합 2089채. 공동주택의 10%는 외국인에게 임대 또는 분양하였다. 사업추진일정을 살펴보면 <표4-13>와 같다.

<표4-11> 사업추진일정

일	정	추진내용
2003. 8.11		인천 경제자유구역 지정 및 개발계획 승인
2004. 6.17		사업시행자 지정(한국토지주택공사, 인천도개공)
2006. 12.5		개발계획변경 및 실시계획 승인고시
2006. 12.15		보상착수
2007. 11.6		개발계획변경 및 실시계획 변경승인고시
2007. 12.27		1-①단계 공사착공

자료: 한국토지주택공사 영종사업단

<표4-12> 용지비 총괄표

(단위: 백만원)

구 분	계	토 지 보상비	지장물 보상비	간 접 보상비	각 종 부담금	각 종 세 제	부대비용
금 액	3,743,883	3,223,601	155,834	38,343	59,598	60,402	206,105
비율(%)	100.0	86.10	4.16	1.02	1.59	1.61	5.51

자료: 한국토지주택공사 영종사업단

위의 표에서 알 수 있듯이 총사업비 중 용지비가 50%가 넘는데 용지비에서도 토지보상비가 86.1%에 이른다. 반면 지장물 보상비는 4.16%로 극히 낮은 수치이다.

영종 하늘도시의 전체 토지현황 및 토지보상비를 살펴보면 다음과 같다.

<표4-13> 전체 토지현황 및 토지보상비<sup>31)</sup> (추정)

(단위: 백만원)

구 분	전 체	국공유지무상	유상분	토공(70%)	도개공(30%)	비 고
면적(천㎡)	17,904	1,224	16,680	11,676	5,004	환지신청분(토공)924,482백만원 포함.
토지보상비	4,605,146	-	4,605,146	3,223,601	1,381,546	

자료: 한국토지주택공사 영종사업단

지장물을 지목별로 살펴보면 <표3-15>와 같다.

<표4-14> 지장물 현황

구분	계	전	답	대	잡	임	기타
면적(천㎡)	13,346	1,756	2,614	417	1,004	3,913	3,642
비율(%)	100	13.2	19.6	3.1	7.5	29.3	27.3

자료: 한국토지주택공사 영종사업단

31) 전체사업면적 19,066천㎡ (토지 17,904천㎡, 공유수면 1,162천㎡)

각 지목별로 토지보상비 산출내역서를 살펴보면 각 지목을 상,중,하로 구분하여 공시지가(지구내것)와 지가상승율(2006년 변동율)1.14%, 보정율(보상선례참작)은 0.41%~1.4%까지 지목별로 달리하여 보상비를 산출하였다.

## 2. 이주대책

이주대책대상자를 「토지보상법」은 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자로 규정하고 있다. 이에 따라 영종 하늘도시의 원주민 1,032가구 중 이주대책대상자를 600여 가구로 제한하였다. 토지주택공사가 2003년 8월 경제자유구역 지정과 함께 지구지정이 이루어지기 전에 거주사실이 확인된 600여 가구 중 택지공급대상 530가구와 분양아파트 입주권을 받게 되는 주택특별공급 대상 등 600여 가구를 제외한 430가구는 부적격자라는 이유로 이주대책대상에서 제외시켰다. 이주자의 주택면적은 가옥주에게 363㎡~396㎡가 조성원가의 80%인 320만 원에 공급될 예정이다. 이주자택지는 택지개발 등으로 주택을 강제 수용당한 원주민들에게 이주대책 차원에서 해당 지역의 택지개발을 끝낸 뒤 일정 규모의 택지를 토지조성원가보다 싸게 공급하는 것을 말한다. 지금까지는 이주자택지로 대개 100평 안쪽의 단독주택용지를 토지조성원가의 80% 선(80평까지만)에서 공급해 왔다. 이주자택지로 공동주택용지가 공급된 적은 한 번도 없었다. 이주대책대상자는 이주자택지와 해당 지역 내 신축 아파트 입주권, 이주정착금 중 하나를 선택할 수 있는데 이 중 이주자택지는 그동안 단독주택용지로만 공급돼 왔다. 이러한 이주대책이 시행되면 해당 사업지에서 주택을 소유하고 거주해 온 원주민 등 이주대책대상자들은 이주자택지로 단독주택용지와 공동주택용지 중 하나를 선택할 수 있게 된다. 토공 행복도시 건설사업단은 2005년 보상추진협의회를 구성하면서 주민의견 등을 반영해 이주자택지를 단독주택용지 뿐만 아니라 공동주택용지로도 공급하기로 했다. 이주민 개개인에게 공급되는 땅은 용적률과 신축 아파트 가구 수 등을 종합적으로 산정해 대지지분

형태로 공급된다. 땅값은 단독주택용지를 공급할 때처럼 토지조성원가의 80% 선에서 공급될 것으로 보인다. 영종 하늘도시에서 공급되는 2009년 아파트 분양분은 평당 분양가가 평균 800만 원 선에서 결정되었다.

## 5절 위례신도시 개발사업

구 한국토지공사가 시행하였다. 서울 송파구, 성남시, 하남시 일원에 6.8km<sup>2</sup>에 4만6천호를 건설하여 115,000명을 수용하는 사업이다.

### 1. 이주대책

이주자택지·주택특별공급·이주정착금 지급 중 1가지 대책이 선택적으로 시행되었다.

#### 1) 이주자택지

이주자택지 공급내용은 아래 표와 같다

<표4-15> 위례신도시개발사업 이주자택지 공급내용

구 분	내용
대상자	<p>택지개발예정지구 공람공고일 1년이전부터 보상계약체결일(또는 수용재결일)까지 계속하여 가옥을 소유하고 그 가옥에 계속 거주한 자로, 공사로부터 그 가옥에 대한 보상을 받고 본 사업시행으로 인하여 이주하는 분</p> <p>*89.1.25이후 건축된 무허가건축물 소유자 및 법인, 단체는 제외</p>
공급기준	<p>1세대 1필지(165㎡ ~ 265㎡)→생계를 같이 하는 동일세대가 2이상의 가옥을 소유한 때에도 1필지 공급</p>
대상토지 및 기준면적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 점포겸용단독주택지 : 1필지당 265㎡이하</li> <li>- 주거전용단독주택지 : 1필지당 330㎡이하.</li> <li>- 블록형단독주택지 : 당해 단위 블록내 개별필지의 평균면적 (당해 단위 블록 수용세대수의 100분의 90 이상에 해당하는 조합원을 확보)</li> </ul>
공급가격	실시계획승인 후 별도 결정 통보
공급위치	위례택지개발사업지구내 단독주택지(대상토지 추후 결정)
순위결정	<p>1순위 : 토지 및 지장물 전부 협의양도 및 공사 제시 기한까지 자진 이주한 분</p> <p>2순위 : 토지 및 지장물 중 일부라도 협의보상이 안되거나 공사가 제시한 기한까지 이전하지 아니한 분</p> <p>* 1,2순위 공히 세입자 또는 영업자가 있을 경우 이들도 포함하여 이전해야 함</p>

## 2) 주택특별공급

주택 특별공급 내용은 아래 표와 같다

<표4-16> 위례신도시개발사업 주택 특별공급 내용

구 분	내용
대상자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이주자택지공급대상자 중 이주자택지 공급받을 권리를 포기하고 주택 특별공급을 요청한 자</li> <li>· 택지개발예정지구지정 공람공고일 이전부터 보상계약체결일 또는 수용재결일까지 계속하여 가옥을 소유하면서 거주한 자로, 공사로부터 그 가옥에 대한 보상을 받고 본 사업시행으로 인하여 이주하는 자</li> </ul> <p>* 89.1.25이후 건축된 무허가건축물 소유자 및 법인, 단체는 제외</p>
공급기준	해당사업지구내 국민주택 규모이하(전용면적 85㎡ 이하)민영주택
공급가격	해당 주택의 일반분양가격에서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 택지에 대한 통상적인 수준의 생활기반시설 설치비용을 차감한 금액
공급시기	아파트부지의 사업주체가 확정된 후 결정

## 3) 생활대책

근린생활시설용지 또는 근린 상업용지 20㎡ ~27㎡ 정도를 아래 표와 같이 공급하였다.



<표4-17> 위례신도시개발사업 생활대책 내용

구 분	내용
대상자	<p>본인 소유의 보상대상 전부를 협의에 의하여 보상을 받고 공사가 정하는 기한까지 자진 이주한 분 중 아래에 해당하는 분</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 이주자택지 공급대상자(이주자택지를 포기하고 주택특별공급을 신청한 분 포함)</li> <li>2. 일정자격을 갖추고 영업 등을 행한 자</li> <li>3. 일정자격을 갖추고 일정규모 이상의 농업손실보상을 받은 분 (자경농, 임차농)</li> </ol> <p>* 법인과 단체는 공급대상자에서 제외          * 1인이 2개 이상의 요건에 해당하거나 세대원이 각각 대상자 요건에 해당하는 경우에도 1세대당 1건에 한하여 공급          * 공사가 지정한 기한내에 자진 이전한 경우에 한하여 공급함</p>
공급대상 및 규모	<p>근린생활시설용지 또는 근린 상업용지 20㎡ ~27㎡ 정도</p> <p>* 공급대상토지는 공사에서 추후 결정</p>
공급가격	감정가격 기준
공급방법	<p>공급대상자들로 구성된 조합에 공급</p> <p>생활대책용지 공급신청 조합을 대상으로 위치 추천</p>
공급시기	공사에서 추후 결정 통보

## 제 5장. 생활보상의 문제요인 도출

### 1절. 이주대책의 문제요인

#### 1. 이주대책대상자 선정기준

현행 토지보상법시행령 제40조제3항제2호에 의하면 ‘공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날부터 계약체결일 또는 수용재결일까지 계속하여 거주하고 있지 아니한 건축물의 소유자’를 이주대책대상자에서 제외하도록 규정하고 있다. 종전의 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법시행규칙」 제27조의2 제3항에 의하면 ‘건축물의 소유자 중 당해 건축물에 계속하여 거주하고 있지 아니한 자’는 이주대책대상자에서 제외하고 있었다. 즉 이주대책기준일 이전부터 주거용건축물을 소유한 자로서 계약체결일 또는 수용재결일까지 계속 거주하여야 하는 요건을 갖춘 경우에 이주대책대상자가 됨을 명확히 하고 있었다. 따라서 현행 규정에 의할 경우 거주는 계속하였으나 소유는 기준일 이후에 한 경우 이주대책대상자가 될 수 있는지가 명확하지 않다.

#### 2. 이주대책 상호간의 형평성

토지보상법상의 이주대책을 ① 이주정착지의 조성·공급 ② 택지·주택의 공급 ③ 이주정착금의 지급으로 구분해 볼 때 이주대책 상호간의 금전상의 형평성 결여가 확연하다는 것을 알 수 있다. 수도권과 지방여하에 구분없이 이주정착금을 지급받는 경우와 그렇지 않는 경우의 차이가 매우 심하다. 물론 이 3가지중 어느 것을 택하느냐 하는 것은 개인의 선택의 문제지만 동일한 제도간에 형평성에 큰 차이가 나는 것은 그 차이를 좁히는 것이 바람직하다. 이주정착금은 최하 500만원에서 최대 1,000만원이지만, 이주정착지 조성시 공제되는 생활기본시설의 설치비용은

이를 훨씬 상회할 수 있다. 더우기 택지개발지구 등 생활여건시설이 완비된 지구에서 이주택지를 공급하는 경우 조성원가에서 생활기본시설 설치비용을 공제하고 있어 일반분양시 기준인 감정가격보다 훨씬 저렴한 조성원가에서 다시 생활기본시설 설치비용을 공제하는 경우 그 금액은 이주정착금과 상당한 차이가 있을 수 있다. 또한 이주정착금이나 이주택지 대신에 주택을 공급받는 경우에 특히 지방이나 수도권의 좋은 입지에서 개발되는 택지지구의 주택을 공급받는 경우 이는 「주택공급에 관한 규칙」 제19조제3호에 의하여 입주자저축 가입여부와 관계없이 특별공급을 받게 되는 바, 공급가격과 실거래가와와의 차이가 매우 크므로 수분양자의 현실적인 이익은 이주정착금액에 비하여 훨씬 큰 정도가 아니라 수배에서 수십배에 달하는 경우도 있을 수 있으며, 게다가 소위 프리미엄까지 부가되면 더욱 차이가 날 것이다.

어떠한 경우든 일반적인 상황에서는 이주정착금을 지급받는 경우가 가장 불리하고 그 금액의 차이도 크기 때문에 이를 합리적으로 조절하여 이주대책간의 형평성을 기할 필요가 있다. 특히 최근 수도권을 중심으로 택지 또는 주택을 특별분양 받는 사람들이 이주정착지에 대한 생활기본시설 설치비용 공제까지 요구하며 행정소송을 제기하였고 최근 대법원 상고심에서 이를 인용하는 판결을 하였는 바, 그렇다면 이주정착금 지급액과의 차이는 더욱 크게됨을 유의하여야 할 것이다.

### 3. 생활기본시설의 설치 및 공제 범위

이주정착지를 조성하여 공급하는 경우에 조성원가에서 공제해 주는 생활기본시설이 무엇인지 그리고 그 범위가 어디까지인지에 대하여 매우 불분명하였으나 2008. 4.17 시행령 개정으로 어느 정도 입법적으로 해소된 것이 사실이다. 종전에는 생활기본시설의 범위에 대하여 직접적으로 규정하지 않고 “이주정착지에 대한 도로·급수시설·배수시설 그 밖의 공공시설 등 당해 지역조건에 따른 생활기본시설”로 규정하고 있어 매우 막연하였으나 개정된 시행령으로 생활기본시설의 종류와 설치비용의 범

위가 훨씬 명확해졌음을 부인할 수 없다. 다만, 대규모 택지개발사업을 시행하는 경우에 시행령 제41조의2 신설규정에 의한 각각의 시설의 설치비용을 산정함에 있어 개별 주택단지의 경계선을 기준으로 할 것인지 아니면 주택단지내 시설을 모두 포함하여 산정할 것인지의 문제는 여전히 해결해야 할 과제로 남아 있다.

개정된 시행령 제41조의2는 생활기본시설이 무엇인지 그리고 설치비용 산정에 있어서 각종의 부담금도 포함됨을 명확히 함으로써 논란의 소지를 상당부분 해소하였으나 수십 개의 주택단지로 나누어지는 하나의 대규모 택지지구에서 그러한 생활기본시설이 설치되는 경계나 구분을 어디까지로 할 것인지에 대하여는 여전히 명확하지 않으므로 이를 보다 명확히 할 필요가 있다. 왜냐하면 시행령 제41조의2의 생활기본시설은 주택단지를 경계로 하여 이들 시설을 통하여 전기, 가스 등 서비스를 공급하는 자<sup>32)</sup>가 설치하여야 할 부분이 있고 당해 주택단지의 입주민이 수분양가격을 통하여 부담하고 있는 부분이 있기 때문이다.

또한 택지개발지구급의 대규모 택지개발지구의 경우 도로와 철도, 전철을 새로이 건설하는 경우 막대한 비용이 소요되는 바 이들 인프라 건설비용<sup>33)</sup>을 생활기본시설비용에 포함할 것인지도 명확히 하여야 한다. 왜냐하면 이들 인프라 비용을 공제하는 경우 도로와 철도, 전철 등이 설치되지 않는 택지개발지구와 공제금액에 있어서 상당한 차이가 있을 수 있기 때문이다.

#### 4. 생활기본시설의 설치 및 공제에 대한 근본적인 해석문제

상기에서 살펴본 것과 같이 공익사업지구내 주민이 공익사업시행으로 이전하게 되는 경우에 이주대책은 ①새로운 지역에 이주정착지를 조성하

---

32) 간선시설(대부분 생활기본시설은 모두 이에 해당함)의 설치범위 및 비용부담에 관하여는 주택법 제23조 및 동법 시행령 제24조, 별표 2 참조)

33) 파주일대의 택지개발지구의 경우 교통대책으로 제2자유로, 전철 등의 건설이 추진 되고 있으며 이들 인프라 건설에는 수천억원 내지 수조원의 건설비용이 소요될 것이라는 이야기도 있다.

여 공급(이 경우에 생활기본시설 비용을 사업시행자가 부담) ②이주정착지로 이주를 원하지 않는 경우 등 일정한 사유있는 때에는 이주정착금지금 ③「택지개발촉진법」 또는 「주택법」 등 관계법령에 의하여 택지 또는 주택을 공급한 경우 이주대책으로 간주한다는 3가지 내용으로 구분할 수 있다. 그러나 생활기본시설 설치비용 부담대상에 대하여 하급심과 대법원은 각각 그 견해를 달리하고 있는 바, 하급심은 토지보상법상 규정에 충실한 반면에 대법원은 손실보상(=정당보상=대물보상+생활보상)의 관념에 충실한 해석을 하고 있는 것으로 보인다.

### ① 하급심 판결

사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를

상실하는 자를 위하여 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 하고, 그 내용에는 이주정착지에 대한 생활기본시설이 포함되어야 하며 이에 필요한 비용은 원칙적으로 사업시행자가 부담하여야 한다고 하면서, 사업시행자의 생활기본시설 설치비용부담은 이주정착지를 대상으로 한 것이므로 기본적인 시설이 잘 갖추어진 택지 또는 주택을 특별공급하는 경우까지 사업시행자가 기본적인 생활시설비용까지 부담하여야 한다는 취지는 아니며 해당 법령에 의하여 택지 또는 주택을 공급하면 충분하다고 판시하고 있다.<sup>34)</sup>

### ② 대법원 판결

대법원은 이주대책에 관하여 "이주대책은 공공사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 이주자들을 위하여 사업시행자가 '기본적인 생활시설이 포함된' 택지를 조성하거나 그 지상에 주택을 건설하여 이주자들에게 이를 '그 투입비용 원가만의

---

34) 서울 중앙지법 민사 제33합의부 2008. 7. 3선고 2007가합 44564)

부담하에' 개별 공급하는 것으로서, 그 본래의 취지에 있어 이주자들에게 대하여 종전의 생활상태를 원상으로 회복시키면서 동시에 인간다운 생활을 보장하여 주기 위한 이른바 생활보상의 일환으로 국가의 적극적이고 정책적인 배려에 의하여 마련된 제도라 할 것이며, 이주대책의 제도적 취지에 비추어 볼 때, 사업시행자가 이주자들을 위한 이주대책으로서 이주정착지에 택지를 조성하여 개별 공급하는 경우, 그 이주정착지에 대한 도로, 급수 및 배수시설 기타 공공시설 등 당해 지역조건에 따른 생활기본시설이 설치되어 있어야 하고, 또한 그 공공시설 등의 설치비용은 사업시행자가 부담하는 것으로서 이를 이주자들에게 전가할 수는 없는 것이며, 이주자들에게는 다만 분양받을 택지의 소지(소지)가격 및 택지조성비 정도를 부담시킬 수 있는 것으로 해석함이 상당하다"라고(대법원 2002. 3. 15. 선고 2001다67126 판결)라고 판시하고 있으며 최근의 판결도 이와 동일하다.<sup>35)</sup>

## 2절. 생활대책의 문제요인

### 1. 법규정의 미비

#### 1) 법령에 규정이 있는 경우

현행 생활대책은 토지보상법에는 근거 규정이 없으며, 평택지원법 및 「기업도시개발특별법」에서는 법률에 근거 조항을 두고 있으나, 그 규정의 내용이 명확하지 않다. 현재 생활대책에 대하여 규정하고 있는 이두법에서는 법률에 근거조항을 두고 그 기준과 내용은 대통령령에서 정하도록 규정하고 있으나, 대통령령에서는 “개발구역에 거주하는 주민의 당초 토지 등의 소유상황과 생업 등을 고려한 생활대책에 필요한 용지 등의 공급·시기·방법·대상·절차 및 조건” 등과 같이 포괄적으로 규정하고

---

35) 대법원 선고 2008.7.10 2008다29901

있을 뿐 그 구체적인 기준과 내용 및 방법 등에 대해서는 규정이 미비되어 있다.

그러므로 이와 같이 법령에 규정은 되어 있으나 i)생활대책을 수립하지 않은 경우 ii)생활대책은 수립되었으나 대상자 선정에서 제외된 경우, iii)생활대책이 수립되고 대상자로 선정되었으나 수립된 생활대책의 내용에 대하여 이의가 있을 경우 어떤 절차를 거쳐 구제받을 수 있는지가 분명하지 않다는 문제점이 있다.

## 2) 법령에 규정이 없는 경우

관련 법령에 규정이 없이 사업시행자의 내부규정 등에 의하여 생활대책을 시행한 경우에 i)이러한 규정을 근거로 피수용자가 생활대책의 수립·실시를 요구할 수 있는 것인지, ii)생활대책을 수립하지 않은 경우, iii) 생활대책은 수립되었으나 대상자 선정에서 제외된 경우, iv)생활대책이 수립되고 대상자로 선정되었으나 수립된 생활대책의 내용에 대하여 이의가 있을 경우 어떤 절차를 거쳐 구제받을 수 있는지 불투명하다는 근본적인 문제점이 있다.

## 2. 보상성격의 불명확

관련 법률에서 규정하고 있는 경우에도 생활대책이 헌법 제23조 제3항에서 규정하고 있는 정당한 보상의 범위 내에 포함되는 것인지 또는 정당한 보상을 넘어서는 사업시행자의 시혜에 불과한 것인지가 분명하지 않다. 또한 법률에 규정은 없으나 사업시행자의 내부규정으로 정하고 있는 경우 그 성격을 무엇으로 보아야 할 것인지가 분명하지 않다. 이와 같이 생활대책에 대한 성격이 불명확함에 따라 생활보상에 대한 이의 절차 등이 명확하지 않게 된다는 문제점이 발생하게 된다.

### 3. 형평성의 문제

현행의 생활대책은 택지개발사업·기업도시개발사업·미군기지이전사업 등 일부 공익사업에 한정하여 수립·시행되고 있을 뿐이고 대부분의 공익사업에서는 시행되고 있지 않아 형평성에 문제가 있다. 따라서 인근지역에서 기업도시개발사업과 도로사업이 각각 시행될 경우 기업도시개발사업에 편입되는 피수용자는 생활대책의 보상을 받는 반면, 도로사업에 편입되는 피수용자는 자신의 의사와 관계없이 단지 자신의 토지 등을 취득하는 공익사업이 도로사업이라는 이유만으로 생활대책의 보상을 받을 수 없다는 불합리한 결과가 발생한다.

또한 생활대책을 수립·시행하는 경우에도 각 사업시행자마다 적용하는 기준과 내용이 상이하다. 한국토지주택공사의 경우에는 이주대책대상자를 생활대책대상자에 포함시키고 있으나, SH공사와 미군기지 이전사업에서는 이를 포함시키지 않고 있으며, 공급규모도 한국토지주택공사는 19~27㎡( 6 ~8평)로, 미군기지 이전사업은 16~27㎡( 5 ~8평)로 규정하고 있으나, SH공사에서는 16㎡( 5 평)로 각각 상이하게 운용하고 있다.

### 4. 적용가능한 공익사업의 제한

현행의 생활대책과 같이 상가 또는 상가부지를 우선 공급하는 방법은 기업도시개발사업이나 택지개발사업과 같이 사업시행자가 당해 사업지구 안에 상가나 상가부지를 조성하여 공급할 수 있는 면적(面的)인 공익사업에 한정되며, 도로 등과 같이 선적(線的)인 사업이나, 청사·학교 등의 점적(點的)인 사업의 경우에는 공급할 수 있는 상가나 상가부지가 있을 수 없으므로 생활대책의 수립자체가 불가능하다는 문제점이 있다.

### 5. 기준 및 내용의 단순성

현행의 생활대책은 주로 영업이나 농업과 관련된 일부 대상자를 대상



으로 하여 그 업종이나 규모에 관계없이 일률적으로 상가나 상가부지를 우선 공급하는 단순한 방법으로 시행되어 왔으며, 공급면적도 16~27㎡(5~8평)정도에 불과하여 생활보상이 원래 목적으로 하는 종전과 같은 생활상태의 회복이나 이주 후의 생활의 안정이라는 측면과는 거리가 있고, 단지 우선 공급받은 상가나 상가부지를 프리미엄을 받고 팔 수 있도록 하여 대물적 보상에서 미진한 일부를 보충한다는 의미가 강하다는 문제점이 있다.<sup>36)</sup>

## 6. 공익사업의 원활한 추진을 위한 방법

현행의 생활대책은 대부분 협의보상에 응한 자만을 대상으로 하거나, 수용재결을 신청한 자를 포함하는 경우에도 자진철거자만을 대상으로 하고, 위치선정 및 공급면적에서도 협의보상에 응한 자와 수용재결을 신청한 자 사이에 차등을 두고 있다. 이와 같은 규정의 내용은 현행 생활대책이 피수용자의 생활보상의 일환이라고 하기 보다는 공익사업의 원활한 추진을 위한 방법의 하나로 시행되고 있다는 반증이라고 보여 진다. 생활보상의 성격에 공익사업의 원활한 추진이라는 점도 포함된다고 볼 수도 있으나, 이는 어디까지나 생활보상의 결과로부터 부차적으로 도출되는 성격이지 공익사업의 원활한 시행자체를 목적으로 생활보상을 시행하는 것은 본말이 전도된 바람직하지 않은 방법이라고 하여야 할 것이다.

협의보상에 응하지 않는 것은 협의에서 제시된 보상금액이 정당한 보상에 미치지 못한다고 판단하기 때문이며, 이러한 이의제기는 토지보상법에 근거한 적법한 절차와 권리에 의한 것임에도 단지 협의보상에 응하지 않았다는 이유만으로 생활대책대상자에서 제외하거나 협의보상에 응한 자와 차별하는 것은 타당하지 않으며, 협의보상에 응하였는지 여부만으로 생활대책대상자 여부가 결정된다면 피수용자의 입장에서는 정당한

---

36) 일반적으로 상가용지는 경쟁입찰에 의한 낙찰가격으로 공급되나, 생활대책용지는 대부분 감정 가격으로 공급되므로 양 가격 사이에 차이가 발생되며 현실적으로 동 차이가 생활보상으로서의 성격을 가지게 된다. 결국 원주민의 입장에서는 상가 또는 상가부지를 우선 공급하는 생활대책 내용의 단순성은 단지 재산권보상의 미진한 부분을 프리미엄 거래를 통해 보충하는 등의 수단으로 활용할 수 밖에 없다.

지 아니한 손실보상금이 제시되더라도 이를 받아들이도록 사실상 강요받게 되는 불합리한 결과가 된다는 문제가 있다.

한편 대법원은 이주대책과 관련한 판례에서 “재개발사업의 시행을 위한 수용에 있어서도 이주대책 내지 이주정착금에 관한 근거규정인 구 공특법 제8조가 준용된다고 할 것이고, 따라서 구 도시재개발법에 따른 재개발사업시행자가 그 사업구역 안에 있는 토지 등을 소유자와 협의에 의하여 취득한 경우 뿐만 아니라 토지 등의 소유자가 재개발사업 자체를 반대하거나 재개발조합원으로서의 지위를 부정하면서 협의에 응하지 아니하여 구 토지수용법에 정한 절차에 따라 토지 등을 수용한 경우에도 이주대책 내지 이주정착금에 관한 근거규정인 구 공특법 제8조가 준용된다.”<sup>37)</sup> 라고 하여 협의 보상에 응한 자 이외에 수용재결의 절차에 의하여 공익사업에 필요한 토지 등을 강제로 제공한 자도 이주대책의 대상자가 된다고 판시하고 있다. 따라서 생활대책과 이주대책 모두 생활보상으로서 그 성격을 같이 하고 있으므로 생활대책대상자를 이주대책대상자와 달리 취급할 이유가 없다고 보여진다.

---

37) 대판 2004.10.24 2003두858

## 제 6장. 도출된 문제요인의 보조적 검증

### 제1절. LH의 소송결과 분석

#### 1. 보상대상별 보상액

2001년부터 2010년까지의 10년간의 공익사업의 보상대상별 보상액은 토지보상 85.8%, 지장물보상 11.07%, 농업보상 1.13% 등의 순으로 나타났다. 지난 10년간, 토지 및 지장물 보상 등의 직접보상의 비중이 95% 이상으로 보상액의 대부분을 차지하고 있으며 농업 및 어업보상은 산업구조의 변화에 따라 감소하고 있다. 반면 이주대책과 생활보상과 관련된 보상액은 전체보상액 중 0.2 ~ 0.4% 내외로 비중을 차지하고 있다.

(표 7-1) 보상대상별 손실보상 현황 (2010.12.31기준, 단위 : 백만원)

구분		합계	토지	지장물	영업 보상	농업 보상	어업 보상	이주 대책	기 타
합 계	보상액	196,551,015	167,434,718	21,763,065	1,993,458	2,220,292	472,731	494,308	2,172,443
	비율	100	85.19	11.07	1.01	1.13	0.24	0.25	1.11
01	보상액	7,010,754	5,722,393	833,040	68,709	175,487	28,898	22,566	159,661
	비율	100	81.6	11.9	1	2.5	0.4	0.30	2.3
02	보상액	8,175,083	6,658,945	1,028,724	100,035	154,357	34,632	25,551	172,839
	비율	100	81.5	12.6	1.2	1.9	0.4	0.3	2.1
03	보상액	10,035,227	8,346,117	1,072,260	113,602	166,505	132,647	30,818	173,278
	비율	100	83.2	10.7	1.1	1.7	1.3	0.3	1.7

04	보상액	16,184,992	14,058,325	1,497,627	184,187	176,606	25,537	52,783	189,927
	비율	100	86.9	9.2	1.1	1.1	0.2	0.3	1.2
05	보상액	17,261,531	15,142,525	1,532,597	165,717	161,786	24,113	42,036	192,757
	비율	100	87.7	8.9	1	0.9	0.1	0.3	1.1
06	보상액	29,918,528	26,847,723	2,271,317	292,045	203,257	37,998	55,550	210,638
	비율	100	89.7	7.6	1	0.7	0.1	0.2	0.7
07	보상액	25,174,121	22,368,842	2,057,086	251,891	238,668	11,380	37,282	208,971
	비율	100	88.85	8.17	1	0.95	0.05	0.15	0.83
08	보상액	22,498,040	17,745,373	3,826,497	291,489	247,236	28,299	50,356	308,790
	비율	100	78.8	17.0	1.3	1.09	0.12	0.22	1.38
09	보상액	34,855,467	29,705,125	3,915,936	374,676	340,631	50,561	53,565	414,973
	비율	100	85.22	11.23	1.07	0.98	0.15	0.15	1.19
10	보상액	25,437,272	20,839,350	3,727,981	151,107	355,759	98,666	123,801	140,609
	비율	100	81.92	14.66	0.59	1.40	0.39	0.49	0.55

자료 : 국토해양부 주택토지실

## 2. 수용재결 및 이의신청 현황

중앙토지수용위원회의 수용재결과 이의제기 건수는 각각 1997년 710건, 731건에서 2010년 1525건, 1410건으로 지난 13년 동안 2배 이상 증가하였다. 중앙토지수용위원회의 수용재결과 이의재결 건수는 행정소송으로 이어져 마지막 권리구제수단으로서 행정소송의 급증으로 나타난다.

(표 7-2) 수용 및 이의재결 현황

년도	구분	합계	수용재결	이의재결
1997	건수	1,441	710	731
	비율	100%	49.3%	50.7%
1998	건수	1,661	803	858
	비율	100%	48.3%	51.7%
1999	건수	1410	748	662
	비율	100%	53.0%	47.0%
2000	건수	1,557	849	708
	비율	100%	54.5%	45.5%
2001	건수	1,759	892	867
	비율	100%	50.7%	49.3%
2002	건수	1,798	915	883
	비율	100%	50.9%	49.1%
2003	건수	1,737	919	818
	비율	100%	52.9%	47.1%
2004	건수	1,966	990	976
	비율	100%	50.4%	49.6%
2005	건수	2,207	1,134	1,073
	비율	100%	51.4%	48.6%
2006	건수	2,196	1,136	1,060
	비율	100%	51.7%	48.3%
2007	건수	1,958	1,040	918
	비율	100%	53.1%	46.9%
2008	건수	2,222	1,152	1,070
	비율	100%	51.8%	48.2%
2009	건수	3,301	1,603	1,698
	비율	100%	48.6%	51.4%
2010	건수	2,935	1,525	1,410
	비율	100%	52.0%	48.0%

자료 : 중앙토지수용위원회 사무국

### 3. LH의 행정소송 증가

수용 및 이의재결 건수의 증가경향과 더불어 권리구제의 마지막 단계인 행정소송 제기건수도 급증하고 있다. LH 본사가 소재한 수원지방법원, 서울행정법원 및 서울고등법원의 보상금증액 행정소송 건수가 2000년대 중반부터 폭발적으로 증가하고 있다.

이에 LH가 당사자로 참여한 전체소송 중에서 공용수용으로 인한 권리구제를 목적으로 하는 행정소송을 분류하고 그 결과를 분석하여 직접보상 대비 생활보상의 권리구제가 미흡한 측면이 있음을 증명하고자 한다.

우선 2008부터 2010년 사이에 LH 경기동북부사업본부가 당사자로 참여한 소송 중 택지개발로 인한 공용수용과 관련한 소송을 분류하였으며 그 건수는 94건으로 나타났다.

(표 7-3) LH 경기동북부사업본부 관할 공용수용 관련 소송목록(2008 ~ 2010년)

연 번	종류	사업지구	관할법원	사건번호	사건명
1	행정	양주옥정	수원지법	2008구합11212	손실보상금증액
2	행정	남양주별내	의정부지법	2008구합3147	이주자택지이의
3	행정	국지도 86호선	수원지법	2008구합4306	손실보상금재결처분취소
4	행정	양주옥정	의정부지법	2008구합4928	보상금증액청구
5	민사	남양주별내	의정부지법	2009가단66709	지분소유권이전등기 말소절차이행청구
6	민사	양주고읍	성남지원	2009가합10993	부당이득금
7	민사	남양주별내	성남지원	2009가합12548	채무부존재확인
8	민사	양주고읍	성남지원	2009가합7898	영업손실보상금
9	행정	양주옥정	의정부지법	2009구합1032	보상금증액청구의 소
10	행정	양주옥정	수원지법	2009구합10636	보상금증액

11	행정	남양주진접	수원지법	2009구합10681	손실보상금
12	행정	양주옥정	수원지법	2009구합10872	보상금
13	행정	양주옥정	수원지법	2009구합11325	손실보상금증액
14	행정	양주옥정	수원지법	2009구합11769	보상금증액 청구
15	행정	남양주별내	수원지법	2009구합12908	손실보상금
16	행정	남양주별내	수원지법	2009구합13611	손실보상등
17	행정	남양주별내	의정부지법	2009구합1582	손실보상금
18	행정	양주옥정	의정부지법	2009구합1759	손실보상금
19	행정	남양주진접	의정부지법	2009구합1766	토지수용보상금증액
20	행정	양주옥정	의정부지법	2009구합1827	토지수용보상금증액 청구의 소
21	행정	양주옥정	의정부지법	2009구합1919	영업손실보상금 청구
22	행정	남양주별내	수원지법	2009구합219	토지수용재결처분취소
23	행정	양주옥정	의정부지법	2009구합3014	영업손실보상금 청구
24	행정	양주옥정	의정부지법	2009구합3021	손실보상금증액
25	행정	양주옥정	수원지법	2009구합3171	보상금증액
26	행정	양주옥정	수원지법	2009구합3188	보상금증액
27	행정	양주옥정	의정부지법	2009구합3236	영업손실보상금 청구
28	행정	양주옥정	의정부지법	2009구합329	손실보상증액
29	행정	남양주도시 계획도로	의정부지법	2009구합3380	토지수용보상금(증액)청구
30	행정	양주회천	의정부지법	2009구합3441	손실보상금 청구의 소
31	행정	남양주별내	의정부지법	2009구합3571	이주자택지 공급대상자 제외처분취소

32	행정	양주회천	의정부지법	2009구합3632	토지수용보상금 증액 등
33	행정	양주옥정	의정부지법	2009구합367	토지수용보상금증액
34	행정	양주회천	의정부지법	2009구합3700	토지수용보상금증액
35	행정	남양주진접	의정부지법	2009구합3786	손실보상금증액청구
36	행정	양주옥정	의정부지법	2009구합3816	토지수용보상금청구
37	행정	남양주별내	수원지법	2009구합3829	영업보상거부취소
38	행정	양주옥정	의정부지법	2009구합534	손실보상금증액
39	행정	남양주별내	의정부지법	2009구합589	토지수용보상등
40	행정	양주옥정	의정부지법	2009구합732	손실보상증액청구
41	행정	양주옥정	수원지법	2009구합912	보상금증액
42	행정	양주옥정	의정부지법	2009구합947	손실보상금 증액 청구
43	행정	양주옥정	서울고법	2009누23213	손실보상금증액
44	행정	양주옥정	서울고법	2009누38697	토지수용보상금
45	민사	양주옥정	의정부지법	2010가단18195	부당이득금반환
46	민사	남양주마석	서울서부 지법	2010가합3780	손해배상(기)
47	행정	양주회천	수원지법	2010구합1034	토지수용보상금 청구의 소
48	행정	양주회천	수원지법	2010구합1065	손실보상금
49	행정	양주회천	의정부지법	2010구합1168	토지수용보상금
50	행정	양주회천	의정부지법	2010구합1212	손실보상금
51	행정	양주회천	서울행정 법원	2010구합12125	수용보상금증액
52	행정	남양주호평	의정부지법	2010구합1422	토지수용이의재결처분취소



53	행정	양주회천	의정부지법	2010구합1472	손실보상금증액
54	행정	남양주별내	의정부지법	2010구합1557	이주대책대상자제외처분취소
55	행정	양주회천	의정부지법	2010구합1571	토지수용보상금
56	행정	양주회천	의정부지법	2010구합1663	토지수용보상금
57	행정	양주회천	의정부지법	2010구합172	토지수용보상금
58	행정	양주옥정	수원지법	2010구합1850	손실보상금증액등 청구의 소
59	행정	남양주별내	의정부지법	2010구합2109	종교용지공급대상자제외처분 취소
60	행정	남양주별내	서울행정 법원	2010구합2128	이주자택지공급대상자제외 처분취소
61	행정	양주옥정	의정부지법	2010구합2239	이주대책제외처분취소
62	행정	남양주별내	의정부지법	2010구합2321	행정처분취소
63	행정	양주회천	수원지법	2010구합2419	수용보상금
64	행정	양주회천	수원지법	2010구합2426	손실보상금증액청구의 소
65	행정	남양주별내	의정부지법	2010구합264	이주자택지공급대상자제외 처분취소
66	행정	양주회천	의정부지법	2010구합2659	손실보상금증액
67	행정	양주회천	의정부지법	2010구합2741	손실보상금
68	행정	남양주진접	의정부지법	2010구합2765	수용보상금증액
69	행정	양주회천	수원지법	2010구합4484	손실보상금
70	행정	양주회천	수원지법	2010구합4545	토지수용이의재결처분취소등
71	행정	양주회천	수원지법	2010구합4576	손실보상금
72	행정	양주옥정	의정부지법	2010구합479	손실보상금 청구의 소
73	행정	양주회천	의정부지법	2010구합547	토지수용보상금증액청구의소

74	행정	양주회천	의정부지법	2010구합592	토지수용보상금증액
75	행정	남양주마석	수원지법	2010구합6183	손실보상금
76	행정	남양주마석	수원지법	2010구합6275	수용보상금증액
77	행정	남양주진접	수원지법	2010구합6343	손실보상금
78	행정	양주회천	수원지법	2010구합772	토지수용에 대한보상금증액
79	행정	양주회천	의정부지법	2010구합813	수용보상금증액
80	행정	양주회천	수원지법	2010구합864	보상금증액
81	행정	양주회천	의정부지법	2010구합868	보상금 증액
82	행정	양주회천	의정부지법	2010구합899	토지수용보상금증액
83	행정	양주회천	의정부지법	2010구합905	토지수용보상금증액
84	행정	양주회천	의정부지법	2010구합912	수용보상금증액
85	행정	양주회천	수원지법	2010구합949	손실보상금증액
86	행정	양주회천	의정부지법	2010구합97	손실보상금
87	행정	양주회천	의정부지법	2010구합981	손실보상금증액
88	행정	양주회천	의정부지법	2010구합998	토지수용보상금증액
89	행정	양주옥정	서울고법	2010누11995	손실보상금증액
90	행정	양주옥정	서울고법	2010누15232	수용보상금
91	행정	양주옥정	서울고법	2010누16747	토지수용보상금
92	행정	양주옥정	서울고법	2010누7842	토지수용이의재결처분취소등
93	행정	양주옥정	서울고법	2010누9619	손실보상금증액등
94	행정	양주옥정	서울고법	2010누9091	보상금 증액 청구

#### 4. LH의 행정소송 통계분석

##### 1) 소송 유형

전체 94건의 공용수용 관련 소송 중 6건은 민사소송, 88건은 행정소송으로 분류되었다. 토지 및 지장물, 영업보상금액의 보상금을 증액시켜달라는 취지의 행정소송이 압도적으로 많았으며, 주로 중앙토지수용위원회 대신 LH를 당사자로 하는 행정소송의 형태로 제기한 경우가 많았다.

민사소송의 유형은 주로 토지소유권과 관련한 분쟁으로 인한 소유권이 전등기 취소 등 LH와 직접적인 관련이 없는 분쟁이 대부분이었다.

<표 7-4> 소송유형

구분	건수	비율
민사소송	6건	6.3%
행정소송	88건	93.7%

##### 2) 관할법원 분류

전체 94건의 공용수용 관련 소송 중 토지소재지(양주시, 남양주시)를 관할하는 의정부지방법원과 LH 본사가 소재한 수원지방법원에 제기한 건수가 80건으로 대부분을 차지하였으며, 2심 사건은 서울고등법원이 전담하였다. 이는 서울고등법원과 각 지법에서 토지수용사건 증대로 인한 토지수용전담 재판부를 증설하는 등 공용수용 관련 소송이 증가하고 있음을 보여준다.

<표 7-5 > 관할법원 분류

구분	건수	비고
수원지방법원	28건	LH본사 소재지
의정부지방법원	52건	토지소재지
서울행정법원	2건	원고 주소지
성남지원	3건	원고 주소지
서울서부지법	1건	원고 주소지
서울고등법원	21건	2심
대법원	11건	3심

### 3) 집단소송 비율

전체 94건의 공용수용 관련 소송 중 원고 5인 이상 집단소송도 적지 않게 나타나고 있으며 원고 30인 이상의 집단소송도 4건으로 나타났다.

이는 토지수용분야를 전문분야로 하는 변호사들이 늘어나고 변호사 수의 증대에 따라 각 공익사업지구 내에서 보상사건을 수임하려는 변호사들의 경쟁이 가열되는 경향과 무관치 않아 보인다. 30인 이상 원고가 제기한 집단소송은 착수금 없이 보상금증액금의 일정부분을 성공보수로 지급하는 형식이었다. 보상금증액 소송의 증가경향과도 관련이 있을 것이다.

<표7-6 > 집단소송 비율

구분	건수	청구취지
원고 2인 ~ 5인	4	보상금증액
원고 5인 ~ 10인	7	보상금증액
원고 5인 ~ 30인	6	보상금증액
원고 30인 이상	4	보상금증액

#### 4) 청구유형별 분류 (재산권보상과 생활보상 분류)

전체 94건의 공용수용 관련 소송 중 78건이 토지 및 지장물의 보상금액에 대한 증액을 청구한 건이었다. 78건 모두 중앙토지수용위원회에 2차례 이의제기하여 수용 및 이의재결을 거쳐 최종적으로 행정소송을 제기하였다. 반면 이주 및 생활대책 관련한 피보상자의 행정소송 제기건수는 6건으로 나타났으며 중앙토지수용위원회에 이주 및 생활대책과 관련한 재결을 요청한 사례는 없었다. 대부분 LH의 이주 및 생활대책 공급자 대상 심사결과 부적격으로 통보받은 후 행정소송을 제기하였다.

<표 7-7> 청구유형별 분류

구분	건수	비율
보상금증액 (재산권보상)	78건	82%
이주 및 생활대책 관련 (간접보상)	6건	6%
기타	10건	12%

#### 5) 소송결과(승소율) 분석

전체 94건의 공용수용 관련 소송 중 토지 및 지장물 보상의 보상금증액소송은 78건 중 72건이 원고 즉 피보상자가 승소한 것으로 나타났다. 이는 보상금증액 소송의 성격상 법원감정평가 금액이 중앙토지수용위원회의 재결금액보다 높은 경우 그 차액을 지급하라는 판결이 내려지기 때문이다. 즉 원고가 10% 증액을 청구하였으나 1% 증액으로 판결이 나도 원고의 일부승소로 분류된다.

반면 이주 및 생활대책 대상자로 부적합하다는 LH의 처분에 불복한 이주 및 생활대책 관련 소송 6건은 모두 피보상자의 청구가 기각되었다.

이는 주로 실제 거주여부 및 거주시기 등 구체적인 사실관계에 관한

입증책임을 피보상자에게 전가하고 주민등록초본 등 공적장부에 기재되지 않은 피보상자의 주장을 법원이 받아들이기는 사실상 힘든 점도 고려되었을 것이다.

<표 7-8>소송결과(승소율) 분석

구분	건수	원고승소 건수	비율
보상금증액 (토지 및 지장물)	78건	72건	92%
이주 및 생활대책 관련	6건	0건	0%
기타	10건	3건	30%

#### 6) 직접보상(재산권보상) 중 원고승소 건 분석

토지 및 지장물 보상의 보상금증액소송 중 원고승소건 72건을 다시 분류하여 보면 보상금 증액률 10% 이내가 66%로 대부분이었으며, 15% 이상 증액된 경우는 6건이었다. 10% 이내 증액된 경우 LH 및 관할 검찰청이 관행상 1심을 수용하고 항소하지 않는 것이 대부분임을 감안할 때 10% 이내에서 보상금증액을 하는 경향이 증가하고 있다.

<표 7-9> 재산권보상 보상금증액률

구분	건수	비율
증액률 5% 이내	27	37.5%
5% ~ 10%이내	21	29%
10% ~ 15%이내	18	25%
15% 이상	6	8.5%

## 7) 항소/상고율

전체 94건의 공용수용 관련 소송 중 21건이 1심 판결에 불복하여 2심 항소하였으며, 그 중 11건은 2심 판결에 불복하여 대법원에 상고하였다.

2심 항소 건 21건 중 LH가 항소한 건수는 10건으로, 1심 판결결과 보상금 증액률이 15%를 넘는 경우 관할 검찰청의 항소지휘를 받아 항소하였으며, 피보상자가 항소한 건은 보상금 증액률이 5%미만으로 이에 이의를 제기하거나, 이주 및 생활대책 청구가 기각된 것에 불복한 경우였다.

<표 7-10> 항소/상고율

구분	건수	비율
2심	21건	22.3%
3심	11건	11.7%

## 8) 항소/상고 결과 분석

전체 94건의 공용수용 관련 소송 중 21건이 1심 판결에 불복하여 2심 항소하였으며, 그 중 11건은 2심 판결에 불복하여 대법원에 상고하였다.

피보상자와 LH 모두 원심판결에 불복하여 항소 및 상고 제기한 사건의 결과를 살펴보면 2심 항소건 21건 중 피보상자가 항소한 1건 만이 1심과 다른 판결을 선고하였고, 대법원 상고한 11건 모두 기각되었다. 이는 보상금증액 사건의 특성상 1심 법원이 선임한 감정평가사의 보상금 감정액에 중대한 위법이나 과실이 없는 한 감정평가액을 그대로 인정하는 실무관행에서 비롯된 것으로 보인다. 피보상자가 2심 승소한 사례는 건축승인 후 미착공한 나대지를 지목 및 형상 그대로 “전”으로 평가할 것인지 “대지”로 평가할 것인지 여부로 1심은 “전”으로 2심은 “대지”로

평가한 사례이다.

<표7-11> 항소/상고 결과분석

구분	건수	항소/상고 승소건수
원고(피보상자) 항소	11	0
피고(LH) 항소	10	1
원고(피보상자) 상고	5	0
피고(LH) 상고	6	0

## 5. 소결

이상 LH 경기동북부사업본부에서 2008년에서 2010년 사이에 공용수용으로 인하여 피보상자에게 소송이 제기된 사건들을 분석하여 본 결과는 분명하다. 이주대책 및 생활보상 제공을 거부당한 피보상자들의 권리구제가 토지나 건축물 등 재산권을 수용당한 피보상자들의 권리구제보다 미흡하다는 것이다.

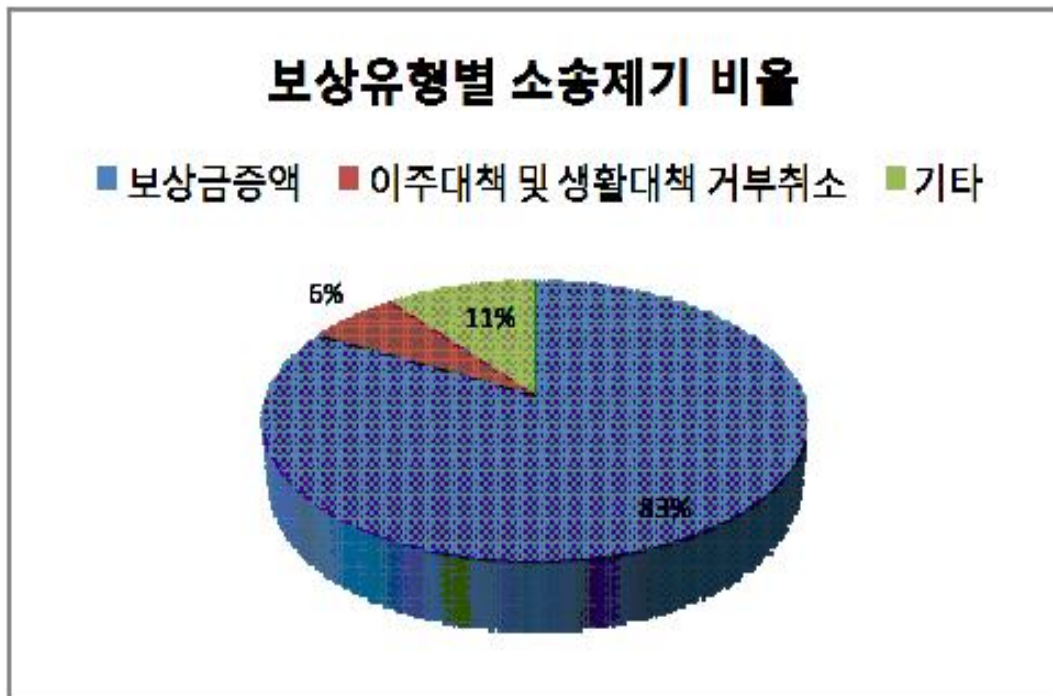
현재 우리 대법원 및 다수의 학설은 생활대책의 경우에는 명확한 법적 근거가 없으므로 국가의 시혜적 조치에 불과한 것으로 보고, 실제 실무에서도 마치 손실보상의 내용이 아님에도 불구하고 사업시행자가 시혜를 베푸는 형식으로 이루어지고 있다. 생활보상과 관련한 행정적 권리구제는 전무한 실정이고, 이와 관련한 사법적 권리구제에 있어서도 사법부는 매우 소극적인 태도로 임하며, 많은 부당한 경우에 있어서도 사업시행자의 재량으로 명확하게 평등의 원칙을 침해하지 않는 한 대부분의 원고의 청구를 기각하고 있는 것이 현실이다. 그러므로 이주 및 생활보상에 관하여는 현실적인 권리 구제방법이 없다고 해도 과언이 아니다.

아래 표에서 볼 수 있듯이 마지막 권리구제 수단인 행정소송 제기비율을 보면 직접보상이 83%, 이주 및 생활보상이 6%로 나타나며 생활보상



의 경우 소송을 제기하여 얻는 실익이 없음을 보여준다

<그림 7-1 > 보상유형별 소송제기 비율



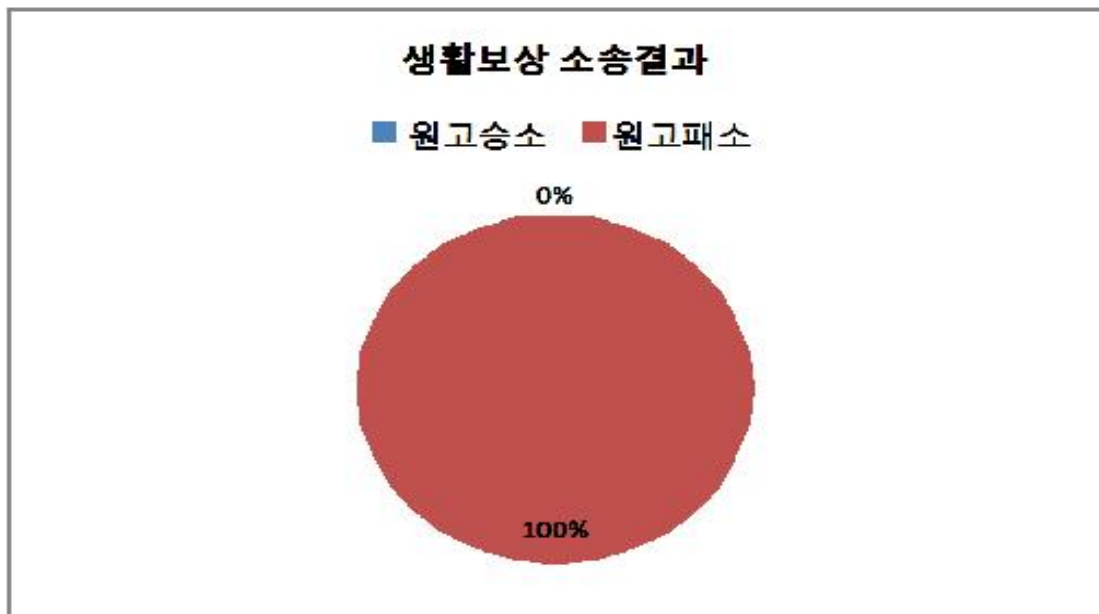
직접보상의 경우 중앙토지수용위원회에 2차례의 이의를 신청하여 대부분 2차례 보상금이 증액된 상태에서 행정소송을 제기하고, 1심 법원도 대부분 10% 내외에서 보상금을 증액시켜주는 판결의 형식으로 원고가 승소하는 것이 대부분이다.

아래 표를 보면 직접보상의 경우 피보상자의 승소율이 92%로 나타난다. 이에 반하여 이주대책 및 생활대책의 공급대상에서 제외된 피보상자들의 경우 중앙토지수용위원회에 재결을 신청하여 받아들여진 사례는 없다. 아래 표를 보면, 마지막 권리구제 수단인 행정소송을 제기한 6건의 소송결과 모두 원고의 청구가 기각되었다.

<그림 7-2> 직접보상 소송결과



<그림 7-3> 생활보상 소송결과



이는 직접보상의 경우 법원선임 감정평가사의 감정평가액을 1심 법원이 그대로 인용하는 것이 관행화 되어 있으며, 보상금이 증액될 경우 소송비용도 LH가 부담하는 등의 경향으로 행정소송을 부추기는 경향이 있음을 부정할 수 없다. 이주 및 생활대책의 소송결과가 피보상자에게 극

히 불리함을 보았을 때 이주 및 생활대책 관련 소송제기건수가 직접보상 대비 매우 적은 것은 당연할 것이다. 즉 소송의 실익이 없기 때문이며, 사업시행자의 이주대책 및 생활대책 심사가 생활보상 적격유무를 결정하며 이를 구제할 수단은 실질적으로 없다고 보아야 할 것이다.

## 2절. 생활보상의 판례분석

### 1. 판례분석

제 1절에서 보았듯 피보상자의 마지막 권리구제수단인 행정소송의 경우 토지 및 건축물 등 재산권 보상의 행정소송결과는 보상금증액의 형태로 대부분 원고가 승소하고 있으며, 이는 다시 보상금증액 소송의 증가로 나타나고 있다.

반면 이주대책 및 생활보상에서 부적격 처분을 받은 피보상자의 행정소송이 법원에서 받아들여진 경우는 거의 없다고 봐도 무방하다. 1심 법원에서는 실제 거주여부 및 거주요건과 관련된 사실관계의 진위 여부에서 주민등록초본 등 공부의 신빙성을 이유로 사업시행자의 손을 들어주는 경우가 많으며, 판결이유도 개별적인 사실관계에 관한 법원의 판단을 나열하는 것이 대부분이다.

생활보상과 관련된 판례는 주로 생활대책 대상자 부적격 처분, 이주대책대상자 선정 또는 무허가건축물 등 불법 건축물에 대한 이주대책, 부당이득금 반환, 이주대책과 관련된 기준일 등 개별사안에 대한 판례 건이 대부분이며 주요 정책 또는 법적 개념에 대한 정의를 내리거나 추론할 수 있는 판례는 사실상 찾아보기 어려운 편이다.

이주대책 및 생활보상의 마지막 권리구제 수단으로 행정소송이 실질적으로 기능하기 위해서는 개별 사실관계에 관한 판단보다는 근본적으로 정당한 보상의 관점에서 이주대책 및 생활보상과 재산권 보상과의 관계를 법원이 어떻게 판단하는지 분석하는 것이 필요할 것이다.

다양한 이주대책의 판례 중 대법원 또는 헌법재판소의 판단내용 중 주문상의 판단이유, 적용기준 등을 추출하여 생활보상, 정당한 보상, 비용부담의 주체, 사업시행자의 재량 등 생활보상에 관한 법원의 판단을 정리하고자 한다.

## 2. 사례별 판례

### 1) 이주대책 대상자 및 이주대책 보상 등의 거부처분 취소<sup>38)</sup>

#### (1) 판시사항

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령 제40조 제3항 제1호의 허가를 받거나 신고를 하고 건축하여야 하는 건축물을 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축한 건축물의 소유자에, 주거용 아닌 다른 용도로 이미 허가를 받거나 신고를 한 건축물을 적법한 절차 없이 임의로 주거용으로 용도를 변경하여 사용하는 자도 포함되지 여부(적극)

#### (2) 판결요지

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 의한 이주대책제도는 공익사업 시행으로 생활근거를 상실하게 되는 자에게 종전의 생활상태를 원상으로 회복시키면서 동시에 인간다운 생활을 보장하여 주기 위한 이른바 생활보상의 일환으로 국가의 적극적이고 정책적인 배려에 의하여 마련된 제도로써 건물 및 부속물에 대한 손실보상 외에는 별도의 보상이 이루어지지 않는 주거용 건축물의 철거에 따른 생활보상적 측면이 있다는 점을 비롯하여 공익사업법 제 78조 제1항, 공익사업법 시행령 제40조 제3항 제1호 각 규정의 문언, 내용 및 입법 취지 등을 종합하여 보면, 주거용 용도가 아닌 다른 용도로 이미 허가를 받거나 신고를 한 건축물을 소유한 자라 하더라도 이주대책기준일 당시를 기준으로 공부상 주거용 용도가 아닌 건축물을 허가를 받거나 신고를 하는 등 적법한 절차에 의하지 않고 임의로 주거용으로 용도를 변경하여 사용하는 자는, 공익사업법 시행령 제40조 제3항 제1호의 “허가를 받거나 신고를 하

---

38) 대법원 2011.6.10. 선고 2010두 26216 판결

고 건축하여야 하는 건축물을 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축한 건축물의 소유자”에 포함되는 것으로 해석하는 것이 타당하다.

## 2) 생활대책대상자 부적격 처분 취소<sup>39)</sup>

### (1) 판시사항

택지개발사업의 시행자인 한국토지공사가 이주자들에게 상업용지 등을 공급하는 생활대책을 수립·시행하는 경우, 위 생활대책의 법률상 성질(=손실보상) 및 생활대책대상자의 지위 확인을 구하는 소송의 성격(= 공법상 당사자 소송)

### (2) 판결요지

이른바 생활대책의 수립·시행은 특별한 법적 근거에 의하여 사업시행자의 의무사항으로 되어 있는 것도 아니고 이러한 생활대책이 반드시 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률상 이주대책의 일환으로 이루어져야 한다는 명문의 규정이 있는 것도 아니지만, 택지개발사업의 시행자인 한국토지공사가 그 용지규정 및 용지규정시행세칙 등의 규정에 따라 사업시행을 위해 이주자들 중 일정 요건을 갖춘 자들에게 상업용지 등을 공급하는 내용의 생활대책을 수립하여 시행하는 경우, 이는 법령에 의하여 공공목적의 수행을 위한 택지개발사업을 시행하는 사업시행자가 위임받은 행정권한의 범위 내에서 이주자들을 종전의 생활상태로 원상회복시켜 주기 위하여 마련한 제도로써 헌법 제23조 제3항이 규정하는 손실보상의 한 형태라고 보아야 하지, 이주자에 대한 시혜적인 배려나 계약자유 원칙내에서의 사법적 조치라고 할 수는 없다. 따라서 위 생활대책의 대상자에 해당하는지 여부는 사법상의 권리이전(협의양

---

39) 광주지법 2007.1.25 선고 2006구합 1159 판결

도)에 대한 반대급부의 조건 내지 이행에 관련된 사항이 아니라 손실보상으로서의 생활대책을 받을 정당한 대상자로서 상업용지 등의 특별공급신청권이 있는지 여부를 확정하는 공법상의 법률관계에 속하는 것이므로, 사업시행자가 생활대책의 대상자임을 부정하는 경우 공법상 당사자소송으로 생활대책대상자의 지위의 확인을 구할 수 있다.

### 3) 부당이득금 반환 등<sup>40)</sup>

#### (1) 판시사항

공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법 소정의 이주대책의 제도적 취지

#### (2) 판결요지

공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법 제8조 제1항은 “사업시행자는 공공사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활근거를 상실하게 되는 자를 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 이주대책을 수립 실시한다.”고 규정하고 있는바, 위 특례법상의 이주대책은 공공사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 이주자들을 위하여 사업시행자가 ‘기본적인 생활시설이 포함된’ 택지를 조성하거나 그 지상에 주택을 건설하여 이주자들에게 이를 ‘그 투입비용 원가만의 부담하에’ 개별 공급하는 것으로서, 그 본래의 취지에 있어 이주자들에 대하여 종전의 생활상태를 원상으로 회복시키면서 동시에 인간다운 생활을 보장하여 주기 위한 이른바 생활보상의 일환으로 국가의 적극적이고 정책적인 배려에 의하여 마련된 제도라 할 것이다.

---

40) 대법원 2002.3.15 선고 2001다67126 판결

#### 4) 주거이전비 등<sup>41)</sup>

##### (1) 판시사항

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제78조, 같은 법 시행규칙 제54조 등에 정한 “주거용 건축물”에 해당하는지 여부를 판단하는 방법

##### (2) 판결요지

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제78조, 같은 법 시행규칙 제54조 등 관계법령에서 정한 이주대책은 이주자들에 대하여 종전의 생활 상태를 원상회복시키는 등 생활보상의 일환으로 국가의 적극적이고 정책적인 배려에 의하여 마련된 제도라는 점, 이와 같은 이주대책을 마련한 본래의 취지가 생활의 근거지는 그 이전이 용이하지 않고 생활의 근거지를 상실하게 되는 거주자가 종전의 생활상태를 원상으로 회복하기 위하여 상당한 비용이 필요하므로 생활보장의 측면에서 이를 보상해 주어야 한다는 점 등에 비추어 보면, 위 관계법령상 “주거용 건축물”을 판단할 때에는 실제 그 건축물의 공부상 용도와 관계없이 실제 주거용으로 사용되는지 여부에 따라 결정하여야 하고, 그 사용목적, 건물의 구조와 형태 및 이용관계 그리고 그곳에서 일상생활을 영위하는지 여부 등을 아울러 고려하여 합목적적으로 결정하여야 한다.

#### 5) 이주자택지 공급대상자 제외 처분취소<sup>42)</sup>

##### (1) 판시사항

산업단지 개발사업 지구 내에 특정 가옥을 소유하여 거주해 오다가 같은

41) 대구지법 2009.10.28 선고, 2009구합1183 판결

42) 수원지법 2008.5.28 선고, 2007구합7513 판결



사업지구 내의 다른 가옥을 취득하고 그곳으로 이사하여 계속 거주한 사람도, 위 사업지구의 지정에 따른 이주대책에서 예정한 “주민공람공고일 1년 전부터 보상계획 공고일까지 사업지구 내에 가옥을 소유하고 계속 거주한 자”에 포함된다고 한 사례

## (2) 판결요지

산업단지 개발사업 지구 내에 특정한 가옥을 소유하여 거주해 오다가 같은 사업지구 내의 다른 가옥을 취득하고 그곳으로 이사하여 계속 거주한 사람도, 위 사업지구의 지정에 따른 이주대책에서 예정한 “주민공람공고일 1년 전부터 보상계획 공고일까지 사업지구 내에 가옥을 소유하고 계속 거주한 자”에 포함된다고 한 사례

## 2. 판례내용별 견해

### 1) 생활보상의 성질

생활보상에 대한 성질에 대하여는 대법원은 “생활보상의 일환”으로 볼 수 있다는 견해와 헌법재판소는 “생활보호차원의 시혜적 조치에 불과”하다는 견해 차이가 분명함을 알 수 있다.

#### (1) 생활보상이라는 견해(대법원)

이주대책은 공공사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 이주자들을 위하여 사업시행자가 ‘기본적인 생활시설이 포함된’ 택지를 조성하거나 그 지상에 주택을 건설하여 이주자들에게 이를 ‘그 투입비용 원가만의 부담하에’ 개별 공급하는 것으로서, 그 본래의 취지에 있어 이주자들에 대하여 종전의 생활상태를 원상으로 회복시키면서 동시에 인간다운 생활을 보장하여 주기 위한 이

른바 생활보상의 일환으로 국가의 적극적이고 정책적인 배려에 의하여 마련된 제도라 할 것이다.<sup>43)</sup>

## (2) 정당한 보상에 포함되지 않는다는 견해(헌법재판소)

이주대책은 공공필요에 의하여 재산권을 수용당한 국민이 국가에 대하여 갖는 공법상의 권리인 손실보상청구권과는 전혀 다른 개념으로 정당한 보상에 부가적으로 주어지는 이주자들에 대한 생활보호차원의 시혜적 조치에 불과하므로 ‘대한민국헌법’ 제23조 제3항에서 규정하고 있는 정당한 보상에 포함된다고 볼 수 없다<sup>44)</sup>

따라서 이 견해에 의하면 이주대책을 수립하지 않는 경우, 이러한 입법부작위에 대해서 헌법소원의 대상이 되지 않는다.<sup>45)</sup>

## 2) 사업시행자의 재량

공익사업의 시행자가 수립·실시하는 이주대책으로서 택지 또는 주택을 제공하는 방법 등에 대하여 구체적으로 규정하고 있지 않으므로 그 수량, 대상자 선정 등 사업시행자가 설정한 기준에 의거 정할 수 있으며 이러한 재량권을 갖는다는 판례를 살펴보면,

### (1) 이주대책을 수립·시행한 경우로 볼 수 있는 경우

사업시행자가 택지개발촉진법 또는 주택건설촉진법 등 관계법령에 의하

---

43) 대법원 2002.3.15선고, 2001다67126 판결

44) 헌재 1993.7.29. 92헌마30, 헌재 2006.2.23 2004헌마 19

45) 헌재 2009.3.30 2009헌마141 입법부작위 위헌확인 : 이주대책은 공공필요에 의하여 재산권을 수용당한 국민이 국가에 대하여 갖는 공법상의 권리인 손실보상청구권과는 전혀 다른 개념으로 정당한 보상에 부가적으로 주어지는 이주자들에 대한 생활보호차원의 시혜적 조치에 불과하므로 헌법 제23조 제3항에 규정하고 있는 정당한 보상에 포함된다고 볼 수 없다. 그렇다면 ‘대한민국헌법’규정이나 ‘대한민국헌법’해석상 청구인이 주장하는 것과 같은 구체적 입법의 무가 존재한다고 볼 수 없으므로 이 사건 “대한민국헌법”소원심판청구는 ‘대한민국헌법’ 소원의 대상이 될 수 없는 입법부작위를 그 심판대상으로 삼고 있는 것으로서 부적법하다.

여 이주대책대상자에게 택지 또는 주택을 공급한 경우에는 이주대책을 수립·시행한 것으로 본다고 규정하고 있으므로, 특례법상의 이주대책대상자에게 주택공급에 관한 규칙(1993.9.1. 건설부령 제537호로 개정되기 전의 것) 제15조의 규정에 의하여 주택을 특별공급한 경우에는 별도의 이주대책을 수립·시행하지 아니하여도 되는 것이다.<sup>46)</sup>

## (2) 이주대책의 주택 수량, 대상자 선정에 대한 사업시행자 재량

이주대책은 공공사업의 시행으로 생활근거를 상실하게 되는 이주자에게 이주정착지의 택지를 분양하도록 하는 것이고, 사업시행자는 특별공급주택의 수량, 특별공급대상자의 선정 등에 있어 재량을 가진다. <sup>47)</sup>

## (3) 사업시행자의 설정 기준

주택법의 위임을 받아 제정된 ‘주택공급에 관한 규칙’ 제19조 제1항 제3호 각 목에서 정한 철거주택의 소유자를 대상으로 하는 국민주택 등의 특별공급은 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자를 위하여 ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’ 제78조 제1항 및 같은 법 시행령 제40조 제2항 단서에 근거하여 사업시행자가 실시하는 이주대책에 갈음하는 성질을 가지는 것으로 사업시행자는 이주대책기준을 정하여 위 이주대책대상자 중에서 이주대책을 수립·실시하여야 할 자를 선정하거나 그들에게 공급할 주택 등의 내용이나 수량을 정하는데 재량을 가진다. 그리고 이를 위해 사업시행자가 설정한 기준은 그것이 객관적으로 합리적이 아니라거나 타당하지 않다고 볼 만한 특별한 사정이 없는 한 존중되어야 한다.<sup>48)</sup>

---

46) 대법원 1994.2.22 선고, 93누15120 판결

47) 대법원 2007.2.22 선고 2004두7481 판결

48) 대법원 2007.11.29 선고 2006두 8495 및 대법원 2009.11.12 선고 2009두 10291 판결

### 3) 비용부담의 주체

이주대책으로써 택지 또는 주택을 공급하는 경우 생활기반시설 설치비에 대하여 사업시행자의 부담으로 이주대책대상자들에게 제공하여야 한다는 점을 인정한 대법원 판례를 살펴보면, 사업시행자가 구 공익사업법 시행령 제40조 제2항 단서에 따라 택지개발촉진법 또는 주택법 등 관계 법령에 의하여 이주대책대상자들에게 택지 또는 주택을 공급(이하 ‘특별공급’이라 한다)하는 것도 구 공익사업법 제78조 제1항의 위임에 근거하여 사업시행자가 선택할 수 있는 이주대책의 한 방법이므로, 특별공급의 경우에도 이주정착지를 제공하는 경우와 마찬가지로 사업시행자의 부담으로 같은 조 제4항이 정한 생활기반시설을 설치하여 이주대책대상자들에게 제공하여야 한다고 봄이 상당하고, 이주대책대상자들이 특별공급을 통해 취득하는 택지나 주택의 시가가 그 공급가액을 상회하여 그들에게 시세차익을 얻을 기회나 가능성이 주어진다고 하여 달리 볼 것은 아니다.<sup>49)</sup>

### 4) 판례요약

각종 이주대책은 공공사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 이주자들을 위하여 사업시행자가 ‘기본적인 생활시설’이 포함된 택지를 조성하거나 그 지상에 주택을 건설하여 이주자들에게 이를 ‘그 투입비용 원가’만의 부담하에 공급하는 것으로 그 본래의 취지에 있어 이주자들에게 종전의 생활상태를 원상으로 회복시키면서 동시에 인간다운 생활을 보장하여 주기 위한 이른바 ‘생활보상’의 일환으로 보아 국가의 적극적이고 정책적인 배려에 의하여 마련된 제도로 보아야 할 것이나 현재의 판결과 같이 ‘이주자들에 대한 생활보호차원의 시혜적인 조치에 불과하므로 「대한민국헌법」 제23조 제3항에서 규정하는 정당보상에 포함된다고 볼 수 없다.’라는 결정과 같이 생활

---

49) 대법원 2011.6.23 선고 2007다 63089,63096 전원합의체 판결

보상에 대한 구체적 입법적 미비로 인하여 재산권보상과 구분하기 어려운 부분이 있는 것 또한 사실이므로 생활보상에 대한 권리성 확보와 사업시행자의 재량이 아닌 구체적인 보상으로의 입법적 보완과 더불어 관련사항으로 인한 각종 소송 및 마찰로 인한 국가적 손실을 막기 위하여 이주민의 실질적 지원이라기보다는 금전적보상의 면책수단에 대한 근본적 원인을 제거할 필요가 있을 것으로 보인다.

## 제 7장. 외국의 생활보상 제도

### 1절. 일본

#### 1. 개요

일본 헌법은 손실보상의 근거로서 제29조 제3항에서 “사유재산은 정당한 보상 하에서 공공을 위해 사용될 수 있다”고 규정하고 있다. 손실보상을 규정하는 법률로는 일반법은 존재하지 않고 개개의 법률에 규정되어 있는데 그 대표적인 것이 토지수용법이다. 토지수용법은 공공사업에 필요한 토지 등의 수용 또는 사용에 관하여 그 요건, 수단 및 효과와 이에 수반되는 손실보상 등에 대하여 규정하고 있는데, 특히 제 6장에서 수용 또는 사용으로 인한 손실보상과 측량, 사업의 폐지 등으로 인한 손실보상을 규정하고 있다.

일본 헌법 제29조 제3항이 정하고 있는 “정당한 보상”의 의미에 대하여 학설은 크게 완전보상설, 상당보상설, 절충설로 나뉘고 있다. 완전보상설은 정당한 보상이란 완전한 보상을 요한다는 취지라는 주장이며, 상당보상설은 상당 또는 타당한 보상을 의미한다고 한다. 절충설은 완전한 보상을 요하는 경우와 상당한 보상으로 족한 경우를 나누어 국민이 그 생활을 영위하기 위한 일상 필수적인 소규모 재산에 대해서는 완전한 보상이 필요하지만, 빈곤이나 실업의 원인을 만든 자본주의 발전의 원동력이 된 대규모 재산에 대하여는 상당한 보상으로 족하다는 주장이다. 과거에는 상당보상설이 통설이었지만 현재에는 완전보상설이 통설이다.

일본에서는 완전한 보상에 대해서 최고재판소는 “완전한 보상은 수용의 전후를 통하여 피수용자의 재산가치가 동일하게 되도록 보상을 해야만 하고, 금전으로써 보상을 하는 경우에는 피수용자가 근처의 피수용자와 동등한 대체지 등을 취득할 수 있도록 충분한 금액의 보상을 필요로 한다”고 하고 있다<sup>50)</sup>

그러나 공익사업으로 인하여 생활필수재산이 수용되는 경우에는 피수

용자의 생활기반이 파괴되어 재산권에 대한 완전한 보상만으로는 종전과 같은 생활기반의 복구가 불가능한 경우가 있을 수 있다. 이와 같이 재산의 수용에 의해 생활기반이 파괴되는 자에 대해 종전과 동등한 생활을 복원할 수 있도록 행해지는 보상을 생활보상이라 하난. 이는 협의에 의한 취득의 경우에도 협의취득이 성립되지 않으면 수용된다는 것이 전제되어 있으므로 협의취득의 경우에도 생활보상이 필요하다는 것은 수용의 경우와 다르지 않다.

일본의 학설·판례에 의하면 ‘생활재건조치’란 “헌법에 의하여 의무지워져 있는 ‘정당한 보상’에는 포함되지 아니하고, 또한 법률차원에서 의무 지워져 있는 ‘손실보상’에도 포함되지 않지만, 수용 등에 의하여 발생하는 토지소유자의 생활상의 불이익을 가능한 한 보상하기 위한 정책적인 조치”로 이해한다. 따라서 이러한 조치가 취해지지 않는다고 하여 위헌 또는 위법이 되는 것은 아니나, 2001년 개정된 토지수용법 제139조 2 제2항<sup>51)</sup>에서 “사정이 허용하는 한..... 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있으므로, 피수용자의 생활재건조치에 대한 신청을 사업시행자가 일방적으로 무시하는 경우에는 사업시행자에게 부과된 일정한 절차상의 의무를 위반한 것이 될 수도 있다고 본다<sup>52)</sup>

일본에서의 생활보상은 재산권보상과는 그 성격을 구별하고 있으며, 생활보상의 개념은 기존 재산권 보상에 한정된 손실보상의 범위를 확대하려는 움직임과 밀접한 관련을 갖는 것으로 평가할 수 있다.

50) 최고재판소 판결 1973.10.18 최고재판소민사판례집 27권 9호 1210면

51) 제 39조의 2 제1항 의 규정에 의하여 고시된 사업에 필요한 토지 등을 제공함으로써 생활의 기초를 상실하게 되는 자는 그 받는 대가와 함께 실시될 것을 필요로 하는 경우에는 다음에 열거하는 생활재건을 위한 조치의 실시의 알선을 기업자에게 신청할 수가 있다.

1. 택지, 개발하여 농지로 하는 것이 적당한 토지 그 밖의 토지의 취득에 관한 것
2. 주택, 점포 그 밖의 건물의 취득에 관한 것
3. 직업의 소개, 지도 또는 훈련에 관한 것

52) 김치환, 일본의 2001년 개정 토지수용법의 주요내용과 의의, 토지보상법 연구 제6집, 한국토지보상법연구회, 2006.2 69~70면

## 2. 연혁

손실보상에 대한 일반법적 성격을 지니고 있는 토지수용법은 손실보상의 원칙적인 사항만을 규정하고 있고 구체적인 보상항목, 보상방식 등은 규정하고 있지 않다. 따라서 손실보상의 구체적인 적용을 둘러싸고 발생하는 문제점을 검토하여 보상하여야 할 범위를 명확히 하고, 보상항목을 합리적으로 분류하여 그에 따른 보상액 산정방법을 통일적으로 규정하는 등 공공사업의 시행으로 인한 손실보상의 기준을 마련할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 1962년 6월 29일 「공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강」(이하 손실보상기준요강이라 한다)이 각의결정 되었고, 이와 동시에 「공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강의 시행에 대하여」(이하 손실보상기준요강시행이라 한다)를 각의요해 하였다. 한편 사업시행자로 조직된 중앙용지대책연락협의회(이하 용대련이라 한다)에서는 「공공용지의 취득에 따른 손실보상기준」(이하 용대련보상기준이라 한다)<sup>53)</sup> 및 「공공용지의 취득에 따른 손실보상기준세칙」(이하 용대련보상기준세칙이라 한다)을 운용하고 있는데, 이는 손실보상의 실제적 집행에 있어 아주 중요한 기준이 되고 있다.

생활보상에 대하여는 1962년 3월 20일 ‘공공용지심의회’의 ‘공공용지의 취득에 따른 손실보상을 원활하고 적정하게 하기 위한 조치에 관한 답신’에서 “생활권보상으로서 요구되고 있는 내용은 .....토지 등의 취득 및 이에 따른 통상손실에 대한 보상이 충분하지 않기 때문에 발생하는 것이라고 생각된다. 그러므로 이러한 보상이 적정하게 이루어진다면, 생활권보상과 같은 보상항목을 별도로 만들 필요는 없으며, 공공의 이익이 되는 사업의 시행에 따라 생활기반을 잃게 되는 자가 있는 경우에는 필요에 따라 생활재건의 조치를 강구하도록 해야한다”라고 회신하여 원칙적으로 재산권보상 외에 별도의 생활보상을 인정하지 않고 다만 제한적인

---

53) 용대련은 공공사업의 시행에 따른 토지의 취득에 관하여 사업자 상호간의 연락을 취하고, 손실보상기준의 운용조정 및 손실보상에 관한 조사, 연구 등을 공동으로 시행함을 목적으로 하는 임의단체이다. 용대련은 각의 결정된 손실보상기준요강에 기초하여 이를 보다 상세화한 용대련보상기준을 1962년 10월 12일에 제정하였다



생활재건조치만을 허용하고 있었다. 이러한 해석에 근거하여 1962년 제정 당시 손실보상기준요강에서는 생활보상에 대하여 별도로 규정하지 않았으며, 손실보상기준요강시행에서는 “이 요강에 근거하여 보상이 적정하게 이루어지면, 이른바 생활권보상과 같은 보상항목을 별도로 만들 필요는 없으며, 공공의 이익으로 이루어진 사업의 시행에 따라 생활기반을 잃게 되는 자가 있는 경우에는 필요에 따라 생활재건을 위한 토지 또는 건물취득의 알선 및 직업의 소개 또는 지도의 조치를 강구하도록 노력한다.”고 하고 있다.

그러나 용대련보상기준이나 용대련보상기준세칙은 자주 개정되어오다 특히 손실보상기준의 종합적인 점검을 위해 설치된 손실보상기준점검기준위원회에 의해 1998년 6월 22일에 상당부분 개정되었는데, 여기에서 피보상자에 대한 다양한 생활재건의 조항이 신설되었다. 이러한 개정은 현재의 보상기준 틀 내에서 생활보상 이념에 의해 통상손실개념의 충실을 도모하는 것으로 이해할 수 있다.

이를 반영하여 2001년 토지수용법을 개정하여<sup>54)</sup> 생활재건조치에 관한 규정을 신설(제139조의2)하여 일반 규정화하였다. 개정된 토지수용법은 종래 개별법(공공용지의 취득에 관한 특별조치법, 수원지역대책 특별조치법 등)에 규정되어 있는 생활재건조치에 관한 기업자의 노력의무를 토지수용일반에 공통하는 것으로서 규정한 것으로, 이는 단지 노력의무에 불과하므로 노력한 결과 반드시 바람직한 결과가 도출되지 않았다고 하여도 위법이라고 할 수 있는 것은 아니나, 그럼에도 불구하고 법정화된 것의 의의는 매우 크다고 평가된다.

---

54) 일본의 토지수용법은 1951년 6월 9일에 제정되었다. 이후 많은 개정이 있었는데 가장 큰 규모의 개정은 1967년 7월 21일의 개정과 2001년 7월 11일의 개정이다. 따라서 2001년의 개정은 1967년의 개정 이래 큰변화 없이 기능하여온 토지수용법에 대하여 34년 만에 단행한 대규모의 개정이라는 점에서 큰 주목을 받았다.

김치환, 일본의 2001년 개정 토지수용법의 주요내용과 의의, 토지보상법 연구 제6집, 한국토지보상법연구회

### 3. 생활보상의 종류

#### 1) 종전의 생활보상

##### (1) 협의의 생활보상

수몰 보상자에게 지급되었던 신탄생산자를 대표로 하는 생업자보상, 이전 전후 일정기간의 생활비의 보상, 종래 얻었던 생활상의 편익에 대한 보상(천혜물보상)등이 있다.

##### (2) 소수잔존자보상, 이직자보상

소수잔존자보상이란 생활공동체로부터 분리됨으로써 수인의 범위를 넘어 현저한 손실을 받게 된 자에 대한 보상을 말한다. 동일한 마을 내의 대부분이 이전하였지만 그 곳에 남아있는 자가 받는 생활상의 불이익에 대한 보상이다.(손실보상기준요강 제45조). 또한 이직자보상이란 토지 등에 권리를 갖는 자에게 고용되어 있었던 자가 직장을 잃은 경우에 이허한 자가 재취직하기까지의 기간 중 소득이 없는 경우에 받는 손실의 보상이다.(손실보상기준요강 제46조).

이것은 토지 등의 권리자 이외에 제3자에게 발생하는 손실의 보상이고, 토지 등이 수용된 것에 의한 보상은 아니며, 수용된 토지에 대한 손실보상을 협의의 보상으로 정의하면 이것은 협의의 보상에는 해당하지 않는다.

##### (3) 생활재건보상

생활재건보상이란 토지 등의 수용에 의한 보상과는 별도로 생활재건을 위해 행해진 각종의 행정조치를 말한다. 각종의 행정조치란 필요에 따라 생활재건을 위한 토지 및 건물취득의 알선, 직업의 소개, 용자의 알선 등

의 조치를 말한다. 생활재건조치에 대하여 실정법상 명문으로 규정된 것으로는 토지수용법 제139조의2 외에도 「국토개발 간선자동차도로 건설법」 제9조, 「수원지역 대책 특별조치법」 제8조, 「공공용지의 취득에 관한 특별조치법」 제47조, 「도시계획법」 제74조, 「발전용 시설 주변지역정비법」 제4조 등이 있으나, 실시주체 및 그 내용 등이 명확히 되어 있지 않고 추상적인 노력의무의 규정으로 되어 있다.

## 2) 신기준에 의한 생활보상

1998년 6월 22일에 개정되고 1999년 4월부터 시행된 용대련보상기준 및 용대련보상기준세칙(이하 신기준이라 한다)에서는 다음과 같은 생활보상을 규정하고 있다.

### (1) 소유자가 다른 2필지 이상의 토지에 설정된 토지임차권의 일체평가

신기준에 의하면 소유자가 다른 2필지 이상의 토지에 설정된 토지임차권을 일체로 평가할 수 있는 것으로 되었다. 갑과 을이 각각 소유하는 A와 B의 토지에 병의 토지임차권이 설정되어 있는 경우, 당해 토지임차권의 평가는 A, B 각각을 평가하여 합계하는 것이 아니라, 임차하고 있는 A, B의 필지 전부를 평가단위로 하도록 하였다.(신기준 제2-3 제1항). 신기준에서 “그러한 권리의 거래가 일체적으로 행해지는 것이 일반적이라고 인정될 때”라고 규정한 것은 토지임차권자가 대체 임차 토지를 구하여야 하는 필요성을 인정한 결과로 토지임차권자의 생활재건을 위한 것이라고 볼 수 있다.

### (2) 토지의 사용을 갈음하는 취득제도의 신설

사업시행자가 토지를 취득하는 것이 아니라 사용하는 경우로서 사용기

간이 장기간인 때에는 당해 토지를 매수할 필요가 있다. 그래서 신기준은 i) 토지소유자가 직접 사용하고 있는 토지를 3년 이상 사용하려고 할 때, ii) 토지소유자가 소유하고 직접 사용하고 있는 건물이 사용하려는 토지에 있는 경우로서, 당해 소유자가 거주거 또는 가영업소에서 생활하거나 영업하는 경우, 사용종료 후에 사용대상지에서 생활 혹은 영업을 하기에 곤란하다고 인정되는 경우 등에는 토지의 사용에 갈음하여 당해 토지를 취득할 수 있다는 규정을 신설하였다(신기준 제25조의2)

### (3) 개선비용에 대한 보상

건물 등의 이전에 따라 「건축기준법」 기타 법령의 규정에 의하여 필요하게 되는 기존시설의 개선비용(본체비용)은 종전과 같이 보상하지 않으나, 법령에 의해 필요하게 되는 시설의 개선을 필요로 하는 시기가 당겨지는 경우에 본래의 개선시기까지 운용이익 상당액의 상실분을 보상하는 것으로 하였다(신기준 제28조 제2항, 동 세칙 제15제3항(3)).

### (4) 잔여지에서의 생활재건

잔여지에서의 생활재건을 위해 첫째, 잔여지가 합리적인 이전처가 되는지 여부의 판단기준으로서 잔여지에서의 식재 및 자동차 보관장소 기타 이용환경을 고려하도록 하였다. (동 세칙 제15제1항(4)1). 이는 식재 또는 차고에 관해서 생활보상이 배려된 것으로 볼 수 있다. 둘째, 종전 건물의 기능 확보를 위해 필요한 건물층수의 증가·건물형상의 변경·면적의 증가·구조변경 및 설비의 설치를 검토하고, 종전의 생활 또는 영업을 잔여지에서 계속할 수 있도록 하기 위한 규정을 신설하였다(동 세칙 제15제1항(4)2). 셋째, 건물이 복수의 용도로 제공되고 있을 때는 그 건물을 잔여지로 이전할 수 있는지의 판단은 용도마다 행할 것을 규정하고 있다(동 세칙 제15제1항(4)3). 넷째, 구내이전의 보상총액이 ‘구외재축이전공법에 관한 보상액 + 통상손실보상액 + 잔여지의 가액’의 합계액을

상한으로 하도록 개정되었다(동 세칙 제15 제1항(4)4). 이 경우 잔여지를 매수하는 것이 아니고 잔여지 가액까지를 보상액으로 계상할 수 있기 때문에 잔여지를 이전지로 선정해도 불리하지 않게 되었다. 다섯째, 건물을 잔여지로 예가할 수 있다고 인정될 때에는 예가공법(曳家工法)에 의하는 것으로 되어 있었던 종래의 원칙을 개정하여, 잔여지에서의 이용환경을 고려하여 예가공법, 재축공법, 개조공법 등 중에서 타당하다고 인정되는 공법을 채용하도록 하였다 (동 세칙 제15제1항(5)2).

#### (5) 가옥임차인 보상에서 고령자 등의 보호

종전 건물이 협소하기 때문에 그 지역에 맞는 건물이 없는 경우에는 20%의 범위 내에서 가옥임차면적을 넓힐 수 있도록 하였다. 이 경우에 가옥임차인이 고령인 등의 사정이 있기 때문에 생활권이 한정된 때는 40%까지 면적을 증가하여 보정을 할 수 있도록 하였다(동 세칙 제18제2항(1)).

#### (6) 차임차액보상의 확충

종전에는 가옥임차인에 대한 보상의 하나로 종래의 차임과 새로운 차임의 차액에 대해서 24개월분을 한도로 보상하였다(종전 기준 제34조제2항) 이러한 차임차액보상은 차임이 급속히 높아짐에 다른 가옥임차인의 경제적 부담을 경감하기 위하여 도입되었으나, 고령자이며 소득이 적은 가옥임차인의 경우 그 임차가옥이 공익사업에 편입되지 않았다면 종래 집세로 계속 거주할 수 있었을 것임에도 불구하고 24개월만 보상할 경우 새로운 임차가옥으로의 이전이 어렵게 되어 생활재건에 문제가 발생하게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 신기준에서는 현행 2년에서 최대 5년까지 연장할 수 있는 것으로 하였다(동 세칙 제18제32항). 이는 일본의 경우 「차지·차가법」에 의해 기존의 임차인이 특별히 보호받고 있기 때문이다.

#### (7) 잔여지의 정원수 등 관련이전

잔여지에 있는 물건은 사업의 시행에 지장이 없는 것으로 이전할 필요는 없고 원칙적으로 보상의 대상으로 되지 않는다. 그러나 피보상자가 건물 등을 이전할 때에 이것과 관련하여 잔여지에 있는 물건도 동시에 이전할 필요가 있는 경우가 있으며, 이것을 관련이전이라고 하고 피보상자의 청구에 의해 필요한 경우 실시하여 왔다(토지수용법 제77조 후단, 용대권보상기준 제28조제1항 후단).

신기준은 이를 확대하여 잔여지에 정원수 등이 있는 경우에 건물 등의 이전에 따라 당해 정원수 등을 이전하는 것이 타당하다고 인정될 때는 피보상자의 청구를 기다리지 않고 당해 정원수 등의 이전에 필요한 비용을 보상한다는 규정을 두었다(신기준 제42조의2). 또한 건물을 잔여지로 이전하는 경우에 있어서 당해 정원수 등이 건물의 건축예정토지 내에 존재하기 때문에 지장이 되는 때에도 당해 정원수 등을 이전할 수 있도록 하였다(동 세칙 제25-2 제4항 2). 건물 등을 이전하는 경우에는 종전과 같은 정도로 안락하고 윤택한 생활을 유지할 수 있도록 하는 것도 생활보상에 포함되어야 할 것이다.

#### (8) 영업폐지보상의 충실

전업에 필요한 기간은 종래 2년을 상한으로 하여 왔지만, 피보상자가 고령인 경우 등과 같이 원활한 전업이 특히 곤란하다고 인정되는 경우에는 3년까지 적용할 수 있게 되었다(동 세칙 제26제6항).

또한 영업폐지보상의 요건을 확대하여 댐사업 등에서 지역생활공동체를 영업기반으로 하는 점포 등의 경우 그 생활공동체가 이전함에 따라 고객의 확보가 특히 곤란하게 된다고 인정되는 경우를 추가하였다(동 세칙 제26제1항5)

#### (9) 잔여지 매각손실률의 인상

잔여지와 관련하여 발생한 손실보상액을 산정하는 경우에 잔여지의 평가액에 매각손실률에 의한 감가를 행할 것을 명시하고, 매각손실률의 상한이 종래 20%였던 것을 30%로 하였다(동 세칙 제36제1항(3)). 이는 생활재건을 위해 잔여지를 처분하여야 하는 피보상자의 입장을 고려한 것이다.

#### (10) 잔여지 등에 관한 공사비의 보상

동일한 피보상자에 속하는 농지 일부가 수용됨에 따라 잔여지에 통로·도랑·울타리 또는 기타 공작물의 신축·개축·증축 혹은 수선이나 성토가 필요한 때는 이것에 통상 발생하는 비용을 보상한다(토지수용법 제75조, 손실보상기준요강 제42조).

신기준은 이러한 잔여지의 공사비보상 중 잔여지의 높낮이 차에 관한 공사의 보상에 대해서 「잔여지 공사비용 보상실시요강」에 의한다고 규정하고 있고, 동 요강 제9조에서 이 경우 잔여지에 관한 보상액 및 공사비의 보상액의 합계액은 잔여지를 취득하는 경우의 가액을 한도로 규정하고 있다. 잔여지 공사비보상은 잔여지의 경제적 가치를 유지하기 위한 보상이기 때문에 감가보상과 공사비보상을 합한 금액이 잔여지 자체의 가액을 넘어선다면 잔여지를 매수하면 되기 때문이다.

다만, 지역의 지가수준 등을 감안하여 특히 필요하다고 인정될 때는 잔여지 가액을 넘어서 보상할 수도 있다(동 세칙 제36-2 제4항, 별기 4 「잔여지 공사비용 보상실시요강」 9조). 이것은 댐사업 등으로 인해 부근에 이전할 적당한 토지가 없고 잔여지로 이전하지 않으면 안되는 등의 특별한 경우 피보상자의 생활재건을 배려하기 위한 것이다.<sup>55)</sup>

---

55) 개정 용대련보상기준 46면 참조

#### (11) 잔여지매수제도의 창설

토지수용법 제76조에 잔여지수용의 제도가 있지만, 임의매수에 있어서는 잔여지를 매입할 수 있다는 규정이 없었다. 기업자는 필요한 용지를 구입할 뿐이고, 용지예산도 원칙적으로 사업용지에 한하였다.

그러나 신기준은 토지의 효용을 감소시키는 일부 취득의 경우 불합리한 분할로 인한 불이익은 사업시행자가 부담하여야 한다는 공평의 견지에서 잔여지 취득제도를 창설하였다. 다만 토지수용법 제76조는 그 요건을 “종래 이용하고 있었던 목적에 제공하는 것이 현저하게 곤란하게 된다고 인정되는 때”로 규정하고 있지만, 신기준은 이외에도 “잔여지를 보유하는 것이 피보상자의 생활재건상 지장이 된다고 인정되는 때”를 추가하여 2개의 요건이 모두 충족될 때에 잔여지를 매수할 수 있도록 하여 요건을 강화하였다(신기준 제54조의 2)

#### (12) 댐 용지의 취득에 있어서 조성비용의 보상

댐용지 취득의 경우는 근처에 동등한 대체지가 거의 없으며, 대체지가 있다고 하여도 가격상승으로 인하여 실제로 취득이 어렵게 되고, 대체지를 취득할 수 없으면 피보상자의 생활재건은 불가능하게 된다.

이러한 피보상자에 한해 현물보상 즉 대체지를 제공하는 보상방식이 필요하게 된다. 특히 부근의 임야를 조성하지 않으면 합리적인 이전지를 확보할 수 없을 때는 조성에 필요한 비용이 수용하는 토지의 보상금을 초월하는 경우라도 토지수용법 제88조에서 말하는 “통상적으로 입는 손실의 보상”에 해당하는 것으로 보아야 한다.

따라서 신기준은 험준한 지형 등으로 인한 제약 및 생업상황 등의 사정을 종합적으로 감안하여 주변의 유사한 지역에서 경사면 등을 택지로 조성하여 이전지를 확보하지 않으면 생활재건이 현저하게 곤란하다고 인정될 때는 당해 이전지의 조성에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보상할 수 있다고 규정하였다(신기준 제58조의2)



이는 생업의 상황 등에 의해 다른 지역으로 이전할 수 없는 경우 대체지의 확보를 배려한 것이며 생활보상의 차원에서 개정이 이루어진 것이다.

### 3) 특징

일본에서 생활보상은 구체적 내용에 있어서는 우리나라보다 상당히 제한적으로 운용되고 있다. 그 이유는 재산권보상에서 정당한 보상을 대체지의 취득을 전제로 한 보상 즉 “피수용자가 피수용지와 동등한 대체지 등을 취득할 수 있도록 충분한 금액의 보상”을 원칙으로 하고 있기 때문에 상대적으로 우리나라보다는 생활보상의 필요성이 약하기 때문으로 판단된다. 그러나 피보상자는 토지의 수용에 의해 이전을 강요당하여 종전의 생활기반을 상실하는 경우가 자주 발생하고, 헌법 제29조 제3항은 재산권의 수용에 있어서 정당한 보상이 행해지도록 보장하고 있지만, 재산권의 정상적인 시장가치를 보상하는 것만으로는 수용 후의 생활상태를 수용 이전수준으로 복원시키는데 충분하지 않다. 따라서 피보상자가 그 토지를 중심으로 영위하고 있었던 개별의 생활상태를 수용 이전으로 복원하는 것까지도 보상으로서 고려되어야 한다.

이것을 실현하기 위해 일본의 토지수용법 및 손실보상기준요강은 토지의 취득에서 재산권보상 외에 ‘토지 등의 취득에 의해 통상 발생하는 손실의 보상’ 즉 통상손실보상이 행해지도록 하고 있으며, 이러한 통상손실보상의 개념을 생활보상의 이념 하에서 합리적 해석에 의해 더욱 확충해 나가고 있는 것이다.

## 2절. 독일

### 1. 보상제도의 개요

독일 기본법 제14조는 재산권보장조항을 두고 있다. 특히 제3항 제1문에서는 공용수용은 공공복리를 위하여 허용된다고 규정하고, 제2문에서는 공용수용은 반드시 보상의 종류와 범위를 정하는 법률에 근거하여 행하도록 하고 있다. 공용수용은 항상 보상과 함께 법률에 근거하여야 한다는 이러한 결부조항에 따라 만약 수용근거법에 보상이 전혀 규정되어 있지 않거나 또는 보상이 규정되었다 하더라도 제3항 제3문의 정당한 이익형량요건을 충족시키지 못할 경우 그러한 수용근거법은 위헌무효가 된다.<sup>56)</sup> 동조 제3항 제3문은 일반과 관계인의 이익을 정당하게 형량하여 보상하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 대해 연방헌법재판소는 입법자가 보상의 종류뿐만 아니라 그 액수를 결정할 수 있는 바, 상황에 따라서는 시장의 거래가격에 의한 완전보상 또는 그 이하로 보상액을 결정할 수 있다고 판시하고 있어 완전보상설과 상당보상설이 대립되어 있는 것처럼 보인다. 하지만 이러한 연방헌법재판소의 판결은 원칙적으로 거래가격이 보상의 기준이지만, 예외적인 경우 그 기준을 일탈할 수 있다는 것으로 완전보상설을 부인하는 것으로 볼 수 없다. 연방보통법원 역시 일관되게 완전보상설을 취하고 있다.

독일에 있어 공용수용에 대한 연방의 일반법은 제정되어 있지 않고 각 개별법에서 이를 규정하고 있는데, 그 대표적인 것이 연방건설법전(Baugesetzbuch:BauGB)<sup>57)</sup>이다. 연방건설법전은 도시계획에 의거한 질서

56) 송동수, 공용수용과 손실보상에 관한 비교법적 연구, 토지공법연구 제9집, 한국토지공법학회, 2000.02

57) 독일의 토지공법은 일반법인 연방건설법(BBauG)과 특별법인 도시건설촉진법(StBauFG)으로 양분되어 존재하여 왔으나 1980년대 들어서면서 토지정책의 변화가 일어나 1986년 양법은 연방건설법전(BauGB)으로 통합되었다. 연방건설법전은 양법을 내용상 큰 변화없이 통합한 것으로, 건설기본계획의 수립과 이를 집행하기 위한 토지수용·법정선매권·토지구획정리 등 각종 공권적 수단에 대해 규정하고 있다. 토지공법은 크게 토지계획법·공용부담법·건축규제법으로 나뉘어 질 수 있는데, 우리나라의 경우 토지공법이 각개의 개별법으로 분리되어 있는 것과는 달리 독일은 연방건설법전이 이러한 내용을 모두 포함하고 있어 토지공법의 기본법적 역할을

있는 도시건설의 실현을 주목적으로 하고 있는 연방법으로 그 공권적 수단으로 도시계획, 토지구획정리, 도시재개발 등을 규정하고 있으며, 특히 제1편 제5장(제85조~제122조)에서 도시계획과 관련된 공용수용 및 손실보상에 관해 상세히 규정하고 있다

## 2. 보상의 내용

### 1) 기타 재산상 불이익에 대한 보상

독일의 경우 손실보상의 내용으로 수용으로 인한 직접적인 권리의 손실 외에도 수용으로 인한 기타 재산상의 불이익에 대해서도 명문으로 규정하고 있다(연방건설법전 제96조). 이 경우 공용침해에 의해 발생한 기타 재산상 불이익에 대한 보상은 그러한 재산상 불이익이 권리손실에 대한 보상의 산정시에 고려되지 않은 경우에 한해서 보상되며 결과적 손실이라고 칭해진다. 보상은 일반과 관계인의 이익에 대한 정당한 형량 하에 확정되며, i) 지금까지의 소유자가 그의 직업활동 · 영업활동 또는 그에게 본질적으로 부과된 업무수행에 있어 입은 일시적 또는 계속적 손실, ii) 토지일부의 공용침해에 의하거나 또는 공간적 · 경제적으로 관련이 있는 다른 토지소유의 일부분의 공용침해에 의하는 경우 또는 다른 토지의 토지상의 권리의 공용침해에 의하여 발생한 가격하락, iii) 공용침해에 의해 필요하게 된 이전의 필수적 비용 등이 고려된다. 다만, i)의 경우에는 다른 토지를 피수용토지와 동일한 방법으로 이용하기 위하여 필요한 비용액을 한도로 하며, ii)의 경우 그 가격하락은 i)에 의한 보상의 확정시에 고려되지 않은 경우에만 한한다.<sup>58)</sup>

---

을 하고 있다 (송동수, 독일에 있어 토지에 관한 공익과 사익의 조정, 토지공법연구 제16집 제1호, 한국토지공법학회, 202.09)

58) 이러한 결과적 손실에 대한 보상은 독일에서도 많은 어려움을 야기 시키고 있다. 즉 그러한 손실이 공용수용으로 인해 직접적으로 발생했는지, 아니면 간접적으로 발생했는지 구별이 쉽지 않기 때문에 끊임 없는 분쟁이 되고 있다. 판례에 의해 결과적 손실로 인정된 경우는 가장 대표적인 것이 영업손실이고, 그 외 고객상실비용 및 필수적인 법률상담비용, 이전비용 등이 인정되고 있다. (송동수, 앞의 논문, 128면)

## 2) 대체지 보상

### (1) 대체지 보상의 원칙

독일에서도 현금보상의 예외로 대체지보상을 인정하고 있으며, 대체지로 보상하는 경우에는 사업시행자 소유나 국공유 토지를 공급함을 원칙으로 하되, 특별한 경우에 한하여 대체지보상을 위한 토지의 수용을 인정하고 있다(연방건설법전 제85조제1항제3호).

### (2) 대체지보상 요건

대체지보상의 요건으로 i)소유자가 그의 직업활동 및 영업활동의 보장을 위해 또는 그에게 본질적으로 부과된 업무의 수행을 위해 대체지가 필요하고 일정한 경우에 해당될 경우, ii)대체지로 보상하는 것이 공공 및 관계인의 이익에 대한 정당한 형량 하에 공용침해 행정청의 의무재량에 의해 인정되고 사업시행자에게 일정한 요건이 충족된 경우에는 피수용자 혹은 사업시행자의 신청에 의하여 전부 또는 부분적으로 대체지로 지급할 수 있다. 또한 보상을 대체지로 지급한 경우 대체지의 이용목적 및 토지가 예정된 목적에 따라 이용되는 기간도 표시되어야 한다(연방건설법전 제100조)

### (3) 대체지보상을 위한 수용의 요건

대체지보상을 위한 토지의 공용침해는 i)소유자에 대한 보상이 제100조에 의해 토지로 확정된 경우, ii)의도된 도시계획발전의 범위 내에서 대체지로서 적합한 토지를 마련하는 것이 사업시행자의 토지소유로부터도, 연방·주·지방자치단체 또는 연방·주·지방자치단체가 단독 또는 공동으로 대부분 참여하고 있는 사법상의 법인의 토지소유로부터도 불가능하고 기대할 수 없는 경우, iii)사업시행자로부터 상당한 조건으로 적

당한 토지를 임의로 취득할 수 없는 경우에 허용되나, i)소유자 혹은 농업용지나 임업용지의 경우의 기타 이용권자가 그의 직업활동 혹은 영업활동을 피수용토지에 의존하고 있고, 영업의 경제성 유지라는 이익의 측면에서 인도가 기대될 수 없는 경우, ii)토지 혹은 그 수익이 직접적으로 공공적 목적 또는 복지사업·수업·연구·의료보건사업·교육·신체단련 혹은 교회와 기타 공법상의 종교시설의 임무 및 그 시설에 제공되거나 제공되도록 정해져 있는 경우에는 허용되지 않는다. 또한 지구상 세계획의 공간적 효력범위 및 기존 시가지지역 밖에서의 대체지보상을 위한 토지의 공용침해는 토지가 농업 또는 임업을 위해 이용되어야 할 경우에만 인정되며, 대체지의 조달을 위해 공용침해된 토지의 소유자에 대한 보상목적으로의 공용침해는 허용되지 않는다(연방건설법전 제90조).

#### (4) 기타 권리의 보장에 의한 보상

피수용토지의 소유자는 관계인의 이익을 형량하여 정당화되는 경우 신청에 의하여 전부 또는 부분적으로 i)토지에 대한 공동소유권·특수지상권·주택소유권법에 의한 권리·피수용토지나 공용침해수혜자의 기타 토지에 대한 그 밖의 물권의 설정 또는 이전, ii)공용침해수혜자의 택지에 대한 소유권의 이전, iii)단독주택이나 소규모주택단지가 건축될 공용침해수혜자의 토지에 대한 소유권의 이전 등에 의해 보상받을 수 있다(연방건설법전 제101조)

#### (5) 특징

독일에서의 손실보상은 피수용자의 재산권보호 그 자체에 목적이 있는 것이므로, 사회 재분배차원의 목적으로 손실보상액의 산정작업이 이용되어서는 안된다는 점이 강조되고 있다. 피수용자의 개인적 사정은 특별히 사정이 심한 경우에만 이를 해결하기 위한 방법으로 고려의 대상이 되

며, 연방건설법전은 이러한 의미에서 당사자의 개인적 사정을 고려한 위와 같은 규정들을 규정하고 있다.

그러나 독일에서 시행되고 있는 위와 같은 보상 중 기타 재산상 불이익에 대한 보상은 우리나라의 재산권보상 중의 부대적 손실보상에 해당되며, 대체지보상 및 기타권리의 보장에 의한 보상 역시 생활보상이라기 보다는 보상의 수단에 관한 내용이라고 보아야 할 것이다.

따라서 이러한 보상들도 재산권보상을 할 때에 고려하여야 할 개인적 사정에 대한 것이며 우리나라의 생활보상과는 내용에서 상이한 것이다.

### 3절. 프랑스

#### 1. 보상제도의 개요

프랑스에서 행정상 손실보상이란 공공필요에 의하여 적법한 행정상 공권력행사로 인하여 사인의 재산권에 가하여진 특별한 손실을 평등부담의 견지에서 행정주체가 전보하는 행정상 손해전보제도로서 행정책임제도의 일부를 구성하고 있다. 프랑스에서의 손실보상은 1789년 프랑스 인권선언 제13조에서 규정한 “경찰력의 유지와 행정지출을 위하여 공동의 부담이 필요하다. 부담은 모든 시민에게 그 능력에 따라 평등하게 분담되어야 한다.”라고 하는 공적부담 앞의 평등과 제17조에서 규정한 “신성불가침의 권리인 재산권은 합법적으로 승인된 공공필요에 따라 사전에 정당한 보상의 조건하에서 그것을 명백히 요구하는 경우가 아니면 어느 누구도 박탈당할 수 없다.”라고 하는 재산권의 신성불가침과 사전적 정당보상의 원칙에 근거하고 있다.

이와 같이 공공필요에 의한 수용과 정당한 사전보상의 원칙을 규정하고 있는 프랑스 인권선언 제17조는 현재에도 헌법적 효력을 갖고 있는데, 여기에서의 정당보상은 완전보상을 의미하고, 완전보상이라는 것은 피수용자가 수용 전과 유사한 상태를 회복하는 것을 뜻하며, 완전보상은

주된 보상(피침해재산의 가치의 보상)뿐만 아니라 부수적 보상도 포함한다.<sup>59)</sup>

이러한 원칙에 따라 「공용수용법전」(Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique - Partie Legislative) 제 L 13-13조는 “지출이 승인된 보상금은 수용에 의해 야기될 직접·물질적 그리고 확실한 손해의 전부를 포함한다.”라고 규정하고 있다. 여기서 직접적 손해는 수용과 밀접한 인과관계를 가져야 하고 다른 원인에 의한 손해는 보상대상에서 제외된다는 의미이며, 확실한 손해는 그 실현이 이미 발생하였거나 미래에 발생할 것이 확실한 손해만을 보상대상으로 한다는 의미이다. 또한 보상은 피수용자에게 야기되었던 “모든 손해”를 대상으로 하며, 주요한 보상과 부수적 보상으로 구별하여야 한다(제 13-6조). 여기서 주요한 보상은 수용목적물과 동일한 물건을 대체하는 데에 드는 비용을 말하는 것이 아니라 수용목적물의 금전적 가치를 의미하여, 부수적 보상은 다양하며 우리나라의 생활보상과 유사한 성격을 가지는 보상을 포함한다.

이러한 부수적 손실은 제한적으로 열거되어 있는 것이 아니라 포괄적·일반적으로 인정되며, 수용으로 인해 부수적으로 발생한 손해가 직접적이고 물질적이며 확실한 것이면 모두 보상의 대상이 된다. 보상여부에 관하여 다툼이 있는 경우에는 수용법원이 이를 최종적으로 결정한다.

## 2. 보상의 내용

### 1) 대체지 보상

보상액은 현금으로 하되, 사업시행자는 수용의 목적물이 상점·공방·공장인 경우에는 상인·장인·사업자에게 동일한 지역 내에 위치한 수용의 목적물에 상응하는 장소를 제공함으로써 보상금의 지불을 면할 수 있다(공용수용법전 제L 13-20조)고 하여 대체지 보상을 인정하고 있다. 이러한 경우에는 임차인에게 이주보상 외에 그 향유의 박탈에 대한 보상이

---

59) 박균성, 프랑스 손실보상법제, 토지공법연구 제37집 제1호, 한국토지공법학회, 2007.08

지불될 수 있다.

## 2) 이주대책

주거용건물의 모든 소유자 및 점유자에게 주거권의 보장차원에서 재입주권 또는 이주에 관한 우선권을 부여하고 있다 (공용수용법전 제L 14-1조 ~ 제L 14-3조)

## 3) 잔여지에 대한 보상

수용이 부동산의 일부나 농지의 부분만을 대상으로 하고 나머지 부분이 정상적인 조건하에서 이용하기 어려운 경우 피수용자는 부동산 전체나 농지전체의 수용을 법원에게 요구할 수있다(공용수용법전 제L 13-10조, 11조).

피수용자가 소유하고 있는 재산권의 일부만이 공용수용 당하고 남아있는 잔여분의 가치가 하락한 경우에 대한 보상인 잔여지가치하락보상도 부수적 보상으로 인정되고 있다(공용수용법전 제L 13-10조, 11조). 이러한 잔여지 가치하락보상이 인정되는 경우의 예로는 한 필지의 토지가 공용수용으로 인하여 두 필지의 토지로 나누어져 가치가 하락하는 경우와 정원이 수용됨으로 인해 가옥의 경관이 악화되어 가치가 하락하는 경우 등을 들고 있다

## 4) 경계벽 손실보상

토지의 일부분이 수용당한 경우에 토지소유자가 새로운 경계선을 따라 경계표시물을 설치하여야 하는 경우를 부수적 손실보상으로 인정하고 있다. 이러한 경계벽 손실보상은 수용자가 경계표시물공사를 현실적으로 하기로 되어 있지 않은 경우에 한하여 당연히 인정되는 것이다. 이는 우리나라의 잔여지 공사비 보상과 유사하다.



## 5) 이전비용 보상

이전비용을 보장하기 위해서 재산권이 박탈된 임차인과 점유자 및 피수용인에게 지출이 승인된 보상금은 우선특권이 부여된 채권자의 이익에도 불구하고 이해관계인에게 지불될 수 있다(공용수용법전 제L 13-26조).

## 6) 취득비용 손실보상

취득비용손실보상 또는 충당보상이란 수용당하는 재산과 동일한 가치를 가지는 물건을 구입하는데 필요한 모든 비용에 대한 보상을 말한다(공용수용법전 제L 13-46조). 이는 객관적 손실보상의 총액에 동등한 수준으로 동일한 성격의 재산을 획득하기 위하여 보통 지출되는 모든 비용을 고려하여 산출되며, 피수용자가 실질적으로 새로운 물건을 대체하지 아니하는 경우에도 인정되기도 한다.

즉 충당보상은 주된 보상과 동일금액으로 동일성질을 갖는 재산을 구입함에 있어 통상 지불해야 하는 일체의 비용에 대한 보상으로서, 저당비용·인지세·양도세 또는 부가세·저당권소유자의 대가·등록비용 또는 공증비용 등이 있으며, 통상 주된 보상액의 일정비율로 산정된다<sup>60)</sup>

## 7) 이주비용 보상

이주비용보상은 이주에 소요되는 비용에 대한 보상으로서 이주비용보상은 수용시설의 여부와 상관없이 인정되며, 임차인에게도 지급된다. 이주비용 보상에는 댐건설 등으로 인하여 촌락의 대부분이 수용되어 이전한 결과 소수의 자만이 남게 되어 생업의 기초를 상실하고 생활의 곤란을 겪는 자가 발생하는 경우에 인정되는 소수잔존자 보상이 있다.

---

60) 박군성, 앞의 논문 98~99면. 동 논문에 따르면 대부분의 경우 주된 보상액의 25%로 결정된다고 한다.

## 8) 기타

사업시행자에 의해 제안된 새로운 거주지가 이전의 피수용지보다 못할 경우 지급되는 생활향유박탈손실보상(공용수용법전 제L 14-3조), 임차인이 거주지에서 집행한 토목공사에 대한 보상과 수용자가 제안한 거주지가 완전한 거주가능성을 보장하지 않을 때 임차인이 집행하여야 할 공사의 비용을 고려한 박탈보상 및 정착비보상 등이 있다.

## 3. 특징

프랑스에서의 공용수용으로 인한 손실보상은 발생한 손실 전부에 대한 것이어야 하므로 객관적 가치에 대한 손실보상 외에도 부수적 손실에 대한 보상이 포함된다. 이와 같이 발생한 손실 전부의 보상을 담보하기 위하여 손실보상액의 근거를 객관적 가치에 대한 손실보상과 부수적 손실에 대한 보상을 구분하여 산정하고 있다. 프랑스에서 부수적 손실에 대한 보상은 다양한데 이 중에서 생활보상적 성격을 갖는 것으로 대체지보상·이주대책·잔여지 가치하락보상·경계벽 손실보상·이주비용보상 등을 들고 있다.

그러나 프랑스의 부수적 손실에 대한 보상은 대부분 우리나라의 재산권보상 중 부대적 손실보상에 해당되며, 대체지보상 역시 생활보상이라기 보다는 보상의 수단에 관한 내용이므로 실제적으로 생활보상의 성격을 가지는 것으로는 이주대책과 이주비용보상 정도라고 보여진다.

## 4절. 영국

### 1. 보상제도의 개요

영국에서도 공익사업을 시행하기 위해서는 국회의 법률에 근거하여 토지에 대한 권리를 취득해야 하는 점은 우리나라와 유사하다. 다만 성문헌법이 존재하지 않으므로 수용권자가 강제로 취득하려면 국회의 개별입법이 필요하고, 강제취득권(Compulsory purchase power : CPO)이 전제가 되어야 한다. 공용수용제도의 법체계와 관련하여 강제취득의 법으로 토지취득법(the Acquisition of Land Act) 등이 있고, 이 외에도 강제취득에 대한 시대적인 변천과 상황에 따라서 많은 개별 법률들이 제정되어 왔다.<sup>61)</sup> 손실보상과 관련해서도 보통법(common law)이 아니라 제정법(statute)을 중심으로 해서, 그것을 해석·적용하는 판례법에 의해 형성되어 왔다.

영국에서는 손실보상 및 그 전제가 되는 토지의 강제취득에 관한 통일적인 법전이 존재하지 않는다. 이에 관한 제정법으로는 토지보상법(the Land Compensation Act 1961, 1973), 강제구입법(the Compulsory purchase Act 1965), 토지취득법(the Acquisition of Land Act, 1981), 도시전원계획법(the Town and Country Planning Act 1990), 계획 및 보상법(the Planning and Compensation Act 1991), 주택법(the Housing Acts 1985, 1988), 도로법(the Highways Act 1980) 등이 있다. 영국의 손실보상법은 계획법(planning law)과 밀접히 연결되어 발전하였고 계획법의 체계 속에 편입되어 있어, 제도상으로나 이론상으로나 계획법의 일환으로 정립되어 있다.

1961년에 제정된 토지보상법(the Land Compensation Act 1961)은 제5조에서 보상액산정의 원칙을 규정하고 있으며, 영국토지보상의 기본법이라 할 수 있다. 이 법에 의한 보상은 i) 강제취득된 토지 그 자체로서

---

61) 나채준, 영국의 상가 임차권에 대한 손실보상제도에 대한 연구, 공법연구 제37집 제4호, 한국공법학회 2009.06

의 가치에 대한 보상(가치보상), ii)방해(disturbance)에 대한 보상(방해 보상), iii)침해적 영향(injurious affection)에 대한 보상(또는 유해영향보상)이라는 3가지의 기준에 의해 산정된다.

가치보상은 해당 재산권이 공개시장에서 자발적인 매도자와 매수자에 의해 거래되었을 경우 실현되었을 것으로 기대되는 금액(공개시장가치)으로의 보상을 의미한다.

방해보상에서 방해(disturbance)라 함은 사업시행자에 의한 공공사업의 수행에 따라서 생기는 재산에 대한 직접적인 방해가 아니라, 수용이 없었다면 필요하지 않았을 일정한 행위나 비용의 지출에 의한 피해를 의미한다. 방해보상은 주로 이전비용에 대한 보상으로서 이전을 요하는 물건의 제거비용, 새로운 물건의 조사 및 취득에 부수되는 비용, 이전 가능한 동산의 이전 및 취득의 비용, 물건의 양도에 관한 법률상의 비용 등을 포함한다. 또한 영업과 관련한 영업이익 및 영업권의 상실.<sup>62)</sup> 주소변경 등의 부대비용, 재고자산의 매각손실 등이 포함된다. 한편 방해보상과는 별도로 방해보조금 (disturbance payments)이 제정법에 의해 인정되고 있는데, 이는 강제취득이 사실상 발생하였음에도 불구하고 단지 점유를 박탈당하는데 지나지 않기 때문에 방해보상이 지급되지 않는 경우에 일정한 보조금을 지급하는 것이다. 나아가 1973년의 토지보상법에 의해 특정한 물건에 대해서는 그 특별한 성질을 고려해서 추가적인 지급이 인정되고 있는데, 여기에는 농지로부터 강제퇴거당하는 자에 대한 농지상실보조금(farm loss payments)과 주거로부터 강제퇴거당하는 자에 대한 주거상실보조금(home loss payments)이 있다.

침해적 영향보상은 사업지구 밖의 토지에 대해, 당해 공익사업에 의해 야기된 가치감소를 보상하는 것이다. 또한 토지의 일부를 수용 당한 자에 대해서도 그 잔여지의 가치감소 이외에도 침해적 영향을 입고 있는 경우에는 인정될 수 있다.

이러한 3가지 보상기준 중 생활보상과 관련이 있는 것은 방해보상이

---

62)영국의 상가임차권에서 방해에 대한 보상의 내용으로 인정되는 영업권(goodwill)이, 우리나라에서의 상가 권리금 개념과 정확하게 일치하는 것은 아니나, 이와 유사한 내용을 담고 있거나 적어도 영업권의 범위에 포함되어 있는 것으로 판단된다.(나채준, 앞의 논문, 299면)

며, 이에 대해서는 1973년 개정된 토지보상법 제3편 “토지로부터 강제퇴거된 자들의 복지를 위한 규정들”에서 규정하고 있다.

## 2. 보상의 내용

### 1) 주거상실 보상

#### (1) 대상자

주거에 관한 재산권의 강제수용, 주택공급명령의 발동이나 주거에 관한 사업의 인수, 토지가 강제수용권한을 가진 기관에 의해 사전에 취득되었거나 또는 지방당국에 의해 공용징수된 경우 및 그 토지에 대한 재개발의 시행, 사전에 토지를 취득하고 강제퇴거일이 1985년의 주택조합법에 의해 등록된 주택조합에 의해 행해지는 재개발사업 또는 주택개량사업의 시행. 1985년 주택법 제2별표 제2편 제10조 또는 제10A조에 근거한 점거명령의 발동에 의한 결과로 어떤 토지상의 주거로부터 강제퇴거를 당한 때에는 주거상실보상금을 받을 권리를 가진다.(토지보상법 제29조)

#### (2) 보상금액

주거상실보상금액은 그의 주거에 관한 재산권의 시장가치의 10퍼센트로 하되, 최고 15,000파운드에서 최저 1,500파운드로 하며, 그 밖의 다른 경우에는 1,500파운드로 한다(토지보상법 제30조)

### 2) 농지상실 보상

#### (1) 대상자

농지를 구성하는 토지에 관해 그것을 점유하고 있는 자로서 물권적 재산권(owner's interest)을 가지고 있으며, 당해 토지의 전부 또는 그 상당 부분에 대한 자신의 재산권을 강제수용 당함으로써 토지로부터 강제퇴거되고, 강제퇴거일 이후 3년 이내에 다른 곳에서 다른 농지(신농지)를 경작하기 시작한 때에는 농지상실보상금을 받을 권리를 가진다(토지보상법 제34조)

## (2) 보상금액

농지상실보상금액은 수용대상토지에 포함된 농지를 경작하였을 때 산출되는 연평균수익과 동액으로 한다. 그리고 그 수익은 강제퇴거일 전 3년 동안의 수익, 또는 그보다 짧은 기간 경작하였다면 그 기간 동안의 수익을 참조하여 산출한다. 다만, 수용대상토지에 포함된 농지의 가치가 신농지의 가치를 넘어서는 경우에는 농지손실보상금의 액수는 그에 비례해서 삭감된다(토지보상법 제35조)

## 3) 권리방해 보상

### (1) 대상자

강제수용권한을 가진 자에 의한 토지수용, 주택공급명령의 발동이나 주거에 관한 사업의 인수, 토지가 강제수용권한을 가진 기관에 의해 사전에 취득되었거나 또는 지방당국에 의해 공용징수된 경우, 그 토지에 대한 재개발의 시행, 사전에 토지를 취득한, 그리고 강제퇴거일에 1985년의 주택조합법에 의해 등록된 주택조합에 의해 행해지는 재개발사업 또는 주택개량사업의 시행에 의한 결과로 어떤 토지로부터 강제퇴거를 당한 때에는 권리방해보상금을 받을 권리를 가진다(토지보상법 제37조)

### (2) 보상금액

권리방해보상금액은 강제 퇴거되는 토지로부터 이주하는데 드는 합리적인 비용과 동액으로 하며, 만일 당해 토지상에 사업을 수행하고 있는 경우에는, 강제 퇴거되는 결과 당해 사업이 방해됨으로 인해 받게 될 손실과 동액으로 한다.

다만, 장애인의 특별한 필요를 충족시키기 위해 구조적 변경이 가하여진 주택으로부터 퇴거되는 경우 지급되는 권리방해보상금에는 당해 장애인이 이주하는 주택과 관련해서 그의 특별한 필요를 충족하기 위해 합리적으로 요구되는 대등한 구조적 변경을 가하는데 드는 합리적인 비용에 상당하는 금액을 포함시킨다.

#### 4) 사회보장적 조치

손실보상 및 보조금지급과는 별도로, 특히 주거의 상실에 대해서는 추가적인 사회보장적 조치가 취해지고 있다. 우선 주택에 대한 보상금으로는 새로운 주택구입에 충분하지 않거나 수입이 낮아 새로운 주택구입에 필요한 용자를 받을 수 없는 자에 대하여는 지방자치단체가 저당권부용자를 제공하고 있다. 또한 주거가 강제취득 되어진 경우 등에 있어 합리적인 조건으로 적절한 주거를 확보할 수 없는 때에 지방의 주택당국은 신주거를 제공할 의무를 진다. 신주거제공의 조치는 손실보상과는 독립한 제도이며, 신주거를 제공받았다는 이유로 그 만큼의 손실보상액을 감액하는 것은 위법이라고 해석되고 있다.

### 3. 특징

영국의 손실보상법에서는 엄밀한 의미에서 보상(compensation)과 보조금(payments)의 개념이 구별되고 후자에 의해 전자의 불충분한 점을 기능적으로 보완하고 있는 점, 손실보상과 사회보장적 조치가 기능적으로 연결되어 있다는 점의 특색이 있다.

영국의 손실보상 기준은 가치보상, 방해보상, 침해적 영향보상의 3개의 종류로 되어 있으며, 이것은 우리나라의 토지보상법이 규정하고 있는 수용하는 토지와 토지소유권 이외의 권리에 대한 보상, 토지 등의 취득 혹은 사용에 의해 통상 발생하는 손실의 보상 및 공익사업시행지구 밖의 보상 등과 대체로 유사하다.

또한 영국의 손실보상제도에서 생존배려적 조치로서 규정하고 있는 주거상실보상·농지상실보상·권리방해보상 등의 보상도 우리나라의 주거대책비·영농보상·주거이전비 등과 대체로 유사하다. 다만, 권리방해보상에서 장애인에 대한 특별한 규정을 가지고 있는 점이 의미있는 시사점이다.

## 5절. 미국

### 1. 보상제도의 개요

미국의 연방 수정헌법 제5조는 “법률에 정당한 절차에 의하지 않고는 생명·신체 및 재산이 박탈되지 않으며 또한 사유재산은 정당한 보상 없이는 공적이용을 위하여 수용당하지 아니한다.”라고 하여 재산권의 보장과 정당한 보상을 규정하고 있다. 일찍이 정당보상(just compensation)의 관념을 확립한 미국에서는 수정헌법 제5조의 운용에 있어 ‘정당한 보상’이란 피수용재산의 일반적인 시장가치를 기준으로 하여 충분하고 안전한 가액으로서의 보상, 즉 완전한 재산적 보상을 뜻한다는 태도를 관련법으로 지켜오고 있다.

미국에서 손실보상기준을 규정하고 있는 것은 연방법(Uniform Relocation Assistance and Real Property Acquisition Act of 1970)이다. 이 법은 미국에서 공익사업을 위한 용지를 취득하는 경우 보상기준으로 적용된다는 의미에서 손실보상의 근거법률이다. 수정헌법 제5조에 따른 수용의 경우 정당보상(수정헌법 제14조의 규정에 따라 주의 재산수용에



도 적용된다)은 재산권보상에 그치고 있으며 토지에 살고 있는 사람의 생활에 미치지 못하고 있어, 결국 시대의 변화와 더불어 용지취득의 경우에 있어 사람의 이전을 고려한 지원조치를 내용으로 하는 Relocation Act를 제정하게 된 것이다. 동 법의 제정에 따라 정당한 보상의 개념이 물적요소에서 인적요소로 전환된 것으로 볼 수 있다.<sup>63)</sup>

즉 Relocation Act는 토지를 수용당한 사람에게 수용으로 인한 재산권의 보상 이외에 이주에 따르는 특별한 경제적인 부담에 대한 보상을 목적으로 하는 것으로, 정당한 보상이 수용당한 재산권에 대한 시장가격의 지급을 목적으로 하고 있는 것이라면 이주지원은 종전의 주택에 상응하는 새로운 주거의 재건에 필요한 비용을 추가적으로 지원하는 제도를 의미한다. 이 법에 따른 적용대상은 첫째로 연방기관이 행하는 사업이어야 하며, 주의 기관인 경우에도 연방의 보조금이나 재정지원이 있는 사업에 대해 적용된다. 둘째로 이주자 이어야만 하는데, 이주자는 공공사업으로 인하여 종래 부동산으로부터 다른 곳으로 이주하거나 또는 종래의 부동산으로부터 동산을 이전하여야 하는 사람을 말한다.<sup>64)</sup>

Relocation Act는 3개의 장으로 구성되어 있으며, 제2장은 통일이전재건지원(Uniform Relocation Assistance)이라는 표제아래 이 법률의 중심적인 내용을 규정하고 있는데, 크게 이전재건금부금으로서 이전보상에 관한 규정과 이전재건 서비스로서 이른바 협의의 생활재건조치에 관한 규정으로 되어있다.

## 2. 보상의 내용

### 1) 이전재건금부금

개인에 대한 이전재건금부금에는 동산의 이전비, 대체주택취득을 위하

---

63) 최한용, 미국의 손실보상기준 (Relocation Act)에 관한 연구, 감정평가연구 제15집 제1호, 한국부동산연구원, 2005.06 27면

64) Relocation Act는 연방직할사업 또는 연방보조사업에 대해서 적용되며, 사업시행자가 이 법에 따른 용지취득을 하지 않는 한 연방은 보조를 해서는 안된다고 규정함으로써 법의 실효성을 담보하고 있고, 따라서 연방의 보조금과 관련이 없는 사업에 대해서는 주정부가 주법을 적용하고 있다고 한다. (최한용, 앞의 논문, 28면)

여 필요한 추가비용의 급부, 대체주택의 제공이 있다. 동산의 이전비는 물리적인 이전비가 급부되는데 실액보상과 정액보상을 선택할 수 있다. 대체주택의 취득비는 본래 정당보상의 일환으로서 보상되나 그 것과는 별개로 구입비 차액지급, 임차차액지급, 계약금 급부 등 세가지 형태의 추가적인 조치가 취해진다.<sup>65)</sup> 대체주택취득을 위한 급부항목 중 최후의 수단으로는 대체주택의 제공이 있다. 이는 예외적 항목으로서, 같은 정도의 주택이 없는 경우 또는 대체주택취득추가비용급부의 한도액으로 취득이 불가능한 경우는 이전교섭에 들어가기 전에 사업시행자에 의해서 주택이 제공되어야 한다.

영업자등 사업자의 경우 소유자 또는 임차인에게는 이전비가 급부된다. 개인의 경우에 인정되는 대체주택취득추가비용의 급부나 최후의 수단으로서의 주택제공은 없다. 이전비급부로서 실액보상과 정액보상의 어느 쪽을 선택할 수 있다. 실액보상은 전문적인 운송업자 또는 스스로 하는 운송의 합리적인 비용과 관련비용에 대해서 지불된다. 관련비용이란 동산의 손실, 대체지 탐색비, 사업재건비 등이다. 정액보상은 일정한 요건의 충족이 필요하다.<sup>66)</sup>

## 2) 이전재건지원서비스

사업시행자가 고용하고 있는 일정자격을 갖춘 자(이전재건상담원)가 이전재건서비스를 제공한다. 이전재건상담원의 직무는 법률로서 상세하게 명기되어 있으며 의무화되어 있다.

상담지원은 이주자가 불편없이 이주할 수 있도록 필요한 정보를 제공하는 것이다. 여기에는 이주자에게 필요한 사항의 추천, 주택에 대한 구

65) 대체주택취득추가비용은 소유여부, 거주기간에 따라 구분된다. 180일 이상 거주하고 있던 소유자의 한도액은 22,500달러이고, 90일 이상 179일 이하 거주한 소유자 및 90일 이상 거주한 임차인의 한도액은 5,250달러이고, 한도액은 법정되어 있다(최환용, 앞의 논문, 31~32면)

66) 사업자에 대한 이전급부금의 정액보상액은 1,000달러 이상 20,000달러 이하이며 당해 영업 또는 농업의 순이익의 2년분의 평균에 따라 지불된다. 이는 우리나라의 영업보상과 유사한 계산이지만 그 실질적 내용은 물적이전비를 대신하는 것으로, 다만 계산방법이 유사한데 지나지 않기 때문에 영업보상은 아니다(최환용, 앞의 논문, 33면)

임비, 임차료, 매물에 관한 정보의 제공, 현재의 주거지를 대체할 수 있는 적절한 주거를 마련할 때까지 이전할 필요가 없는 점을 확인시켜주는 일, 영업과 영농의 재건조치에 대한 지원, 이주자가 이용 가능한 연방이나 주의 다른 프로그램에 대한 안내, 새로운 환경에 적응을 돕는 정보의 제공 등이 포함된다. 그리고 다른 연방기관 및 주의 기관과 이주활동을 조정하는 것도 중요한 임무가 된다. 이는 임차인에 대해서도 제한 없이 제공되는 점이 특징이다. 사업시행자는 이러한 상담지원 등 자문을 통하여 이주민들이 정착지원금의 수령을 원하는 시기, 새로운 대체 거주지 및 농장·사업장 등의 환경(공해·교통·주변·여건 등)에 관한 정보를 수집하여 제공하여야 한다.

### 3. 특징

미국의 경우 가장 큰 특징은 수용에 따라 종전의 거주지에서 이전해야 할 사람에게 이전에 따른 동산의 이전비도 지급하지만 보다 중요한 것은 새로 구입한 주택이 종전주택의 수용·매매 등으로 인해 취득한 가액을 초과하는 경우 추가비용을 지급하거나, 종전 주택에 비교되는 대체주택을 제공하는 등의 내용이 이주 보상의 중심이 되고 있다는 것이다. 여기서 대체 주택은 적정하며(decent)·안전하고(safe)·위생적(sanitary)이어야 하며,<sup>67)</sup> 기능적으로 종전과 동등하여야 하고, 편리한 규모, 공해 등 환경적인 요소, 풍치·경관도 고려해야 하며, 상업시설에의 접근성도 중요한 요소로서 구비되어야 한다.

이전금부금은 원칙적으로 실제 사용한 비용에 대해서 사후에 지불하도록 되어 있다. 이는 우리나라의 경우 통상 실제 필요할 것이라고 여겨지는 금액을 산정하여 사전보상을 하도록 되어 있는 것과 다르다. 이와 같이 실제 사용한 금액을 그대로 보전하는 미국의 사후보상은 생활재건이라는 관점에서 보면 철저하다고 평가할 수 있고, 과부족이 발생하지 않

---

67) decent·safe·sanitary라고 하는 조건을 충족시킨 주택을 DSS주택이라고 하며, 금부항목의 운용에 있어 중요한 개념이다. DSS주택은 종전의 주택과 전적으로 같을 필요는 없다(최환용, 앞의 논문, 31면)

으므로 합리적이라는 측면도 있다.

또한 사업시행자는 종전의 거주지를 떠나 새롭게 정착해야 할 이주민들의 편의를 도모하기 위하여 자문에 응하거나 기회를 제공하는 이전재건상담원 제도를 두어 생활재건상의 서비스를 받을 수 있도록 지원하고 있다는 점도 시사하는 바 크다.

이와 같이 미국의 경우 이주자에게 다양한 지원을 제공하고 있으나, 연방기관의 사업에 국한되므로 법의 적용이 좁은 범위에 머무르고 있으며, 지원금이 수용에 의하여 자동적으로 지급되는 것이 아니고 이주자가 신청하여야 한다는 점 등은 문제로 지적되고 있다.

## 6절. 개선방향에 대한 시사점

일본은 사업시행자의 임의단체인 용대련을 통하여 실무적인 차원에서 보상에 관하여 통일적인 기준을 설정하고 이를 시행하고 있다. 반면 우리나라의 경우 사업시행자별, 공익사업의 종류별로 보상기준이 상이하여 형평성 논란을 유발하고 있다. 일본 용대련의 통일적 기준 설정은 참고할 만하다.

독일의 경우 기타 재산상불이익에 대한 손실보상을 명문으로 인정하고 있다. 즉 부수적 권리침해의 경우에 대한 손해인 영업상 손실보상과 이전비용, 고객상실비용 및 법률상담비용 등에 관하여 그 보상을 청구할 수 있는 법적 근거가 존재하는 것으로 보아야 한다. 명문으로 생활보상을 규정하고 있지는 않지만, 기타 재산상 불이익을 넓게 해석하게 되면 생활보상을 인정하고 있는 것과 동일한 효과를 가져다 준다.

프랑스의 손실보상법제는 우리나라에서 현재 제기되고 있는 손실보상에 관한 법적문제, 특히 생활보상에 관한 논의에 많은 시사점을 주고 있다. 첫째, 프랑스에서 완전보상이라는 것은 피수용자가 수용전과 유사한 상태를 회복하는 것을 의미하는 것으로 본다. 이러한 견해는 손실보상의 지향점이 생활보상에 두어지고 있는 오늘날 타당한 견해이다. 둘째, 수용

으로 인한 부수적 손실은 그것이 직접적이고, 확실한 경우 전부 보상의 대상이 된다. 보상의 대상이 되는 부수적 손실은 기본적으로 판례에 의해 구체화되는데, 부동산 취득비용보상 등 참고할 만한 것이 적지 않다.

영국의 경우 토지보상법을 기본법으로 손실보상에 관한 다양한 법률을 두고 있다. 생활보상과 관련해서는 부수적인 손실보상이라고 할 수 있는 이전비용 및 영업이익상실로 인한 방해보상, 개발이후의 소음·진동·악취·매연 등으로 인한 유해영향보상과 용자제도 및 신주거지의 제공 등을 들 수 있다.

앞에서 일본, 독일 등의 외국 손실보상제도 및 생활보상에 관해 개략적으로 살펴보았다. 우리나라의 손실보상법상 생활보상 및 영세민 보호에 관해 문제를 풀어나가는데 도움이 될 만한 몇 가지를 보면 다음과 같다.

첫째, 생활보상에 관한 다양한 논의에도 불구하고 확정적인 개념 정립이나 입법은 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다. 개별 제도 또는 규정이 생활보상 또는 영세민 보호에 기여하고 있지만, 체계적인 생활보상에 대한 접근은 부족해 보인다.

둘째, 법규정의 적용과 관련하여 일본의 용대련을 통한 통일된 기준 설정은 시사하는 바가 크다. 우리나라의 경우 공익사업의 종류별, 사업시행자별로 상이한 보상기준을 적용하고 있어, 피수용자의 신뢰를 잃고 공익사업추진에 차질을 가져오는 경우가 빈번하기 때문이다.

셋째, 프랑스의 부수적 손실의 개념과 부수적 손실을 판단하는 기준은 그것이 비록 판례에 의한 구체화를 필요로 하나 생활보상을 확대하기 위한 유용한 법적 수단이 될 수 있을 것으로 보인다. 우리나라의 경우 통일된 기준이 없이 정책적 목적을 달성하기 위한 수단으로 시행규칙이나, 행정규칙을 통해 생활보상에 관한 기준을 설정하고 있기 때문이다. 공익사업으로 인한 손실이 수용으로 인한 직접적인 손실이라고 인정된다면, 개별 법규정을 기다릴 것 없이 생활보상의 폭을 넓혀갈 수 있다.

## 제 8장. 생활보상의 개선방향

### 1절. 이주대책의 개선방향

#### 1. 이주대책대상자 선정기준

주택소유자의 계속 거주요건에 대하여 종전과 입장이 달라진 것이 없는 것이라면 해석의 모호함을 보완하기 위해서는 종전과 같이 주거용 건축물 소유자가 관계법령의 고시 등이 있는 날부터 계약체결일 또는 수용체결일까지 계속하여 거주하고 있지 아니한 경우에는 이주대책대상자에 포함되지 않음을 명확하게 표현하여야 필요가 있다.

#### 2. 이주대책 상호간의 형평성

이주대책으로서 이주정착지를 공급하는 경우와 택지 또는 주택을 공급받는 경우는 일반적으로 이주정착금을 지급받는 경우보다 그 금액이 훨씬 클 것이기 때문에 이주정착금 지급금액을 상향조정할 필요가 있다. 이주정착지를 조성하여 공급하는 경우는 거의 드물기 때문에 이주정착금 지급금액을 이주택지를 공급받거나 주택을 특별공급받는 경우와 형평을 유지시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 현재의 금액을 상향하거나 이주택지 또는 주택공급에 따르는 혜택의 일정비율로 그 금액을 정하는 것이 필요하다.

#### 3. 생활기본시설의 설치 및 공제 범위

처음부터 「주택법」에 의한 주택건설이나 대지조성사업의 경우는 주택단지가 하나 또는 수개에 불과하므로 생활기본시설의 범위에 대하여 이견이 발생할 여지가 적다. 그러나 대규모 택지개발사업의 경우 전체사

업지구가 하나의 사업단위지구이나 그 지구내에는 주택법상의 주택단지가 수십개 이상이 될 수 있고 전철이나 철도, 고속도로 등 광역교통시설이 설치하게 되는데 이들 광역교통시설을 생활기본시설 범주에 포함시킬 것인가 여부가 불분명하다. 이들 광역교통시설은 대규모 택지개발지구에 공통되는 시설이고 각 단지에 대한 고유의 생활시설은 아니기 때문에 광역교통시설로부터 각 주택단지에 연결된 시설만을 생활기본시설로 규정하는 것이 타당할 것이다. 이를 위해서는 토지보상법에 비록 ‘통상적인 생활기본시설’로 표현하여 이러한 뜻을 간접적으로 시사하고 있다고 보여지지만 이 규정은 사업시행자와 수분양자에게 매우 민감한 문제이므로 개별 주택단지에 대한 생활시설로 한정됨을 보다 명확히 표현해주어야 한다.

#### 4. 생활기본시설의 설치 및 공제에 대한 근본적인 해석문제

요즈음 이주대책으로서 이주정착지를 조성하여 생활기본시설을 공제한 금액으로 공급하는 경우는 거의 없다. 왜냐하면 전통적인 농경사회 또는 씨족부락인 경우에는 주민들이 함께 집단적으로 이주하는 경우가 많았으나 요즈음 같은 산업사회에서는 그러한 관념이 점점 희박해지고 있을 뿐만 아니라 주거의 양태도 아파트가 주류를 이루고 있기 때문에 사업지구 내에 건설되는 아파트 입주를 선호하는 것이 일반적인 경향이다. 대법원의 판결은 손실보상의 개념에 충실한 견해이기는 하지만 현실과 거리가 있는 것으로 보인다. 공익사업지구내에서 대물적 보상과 주거이전비, 영업보상 등의 생활보상을 받은 후 다시 택지나 주택을 타에 우선하여 조성원가에서 생활기본시설을 공제하여 공급받는 경우에는 자칫 손실된 금액을 상회하는 이중보상 내지 과잉보상이 될 수 있는 바, 이러한 경우는 투기를 조장시키는 결과를 초래할 우려가 있다. 따라서 대법원과 하급심 법원의 이견을 해소하기 위해서는 이주대책으로서 택지 또는 주택을 공급받는 경우는 생활기본시설 공제대상에서 제외됨을 입법적으로 명시할 필요가 있다.

## 2절. 생활대책의 개선방향

### 1. 법 규정화

생활대책이 토지보상법상 명문규정이 없이 각 개별법 또는 사업시행자의 내규로 시행됨으로 인하여, 공익사업에 따라 또는 동일한 공익사업임에도 사업시행자에 따라 보상내용이 상이하게 되는 문제점을 해소하기 위하여 토지보상법에 근거조항을 신설하여 법적 근거를 마련하여야 할 것이다.

이 경우 근거조항을 두는 방안은“ 사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 이주대책대상자라 한다)를 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 한다.”라고 규정된 현행 토지보상법 제75조 제1항을 “사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 이주대책대상자라 한다)를 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 한다. 이 경우 이주대책에는 당초 토지 등의 소유상황과 생업유지 등을 감안한 생활대책을 포함할 수 있다.”라고 개정하거나, 또는 토지보상법 제78조의 3을 신설하여 “사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 영업장 및 경작지 등이 편입됨으로 인하여 생활의 근거를 상실하는 자(이하 생활대책대상자라 한다)를 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 생활대책을 수립·실시할 수 있다.”라고 규정하는 방안이 가능할 것이다.

### 2. 보상성격의 명확화

생활대책을 토지보상법에 규정할 경우 그 성격을 무엇으로 볼 것인가 하는 것으로, 모든 공익사업에서 생활대책의 수립·시행을 강제하는 것이 어렵다는 현실적인 문제를 고려할 때, 생활대책을 정당보상의 범위에



포함시키기 보다는 이를 사업시행자의 시혜적인 성격의 보상으로 규정할 수도 있으나, 앞에서 살펴본바와 같이 생활대책도 생활보상의 한 내용이고 생활보상의 헌법적 근거를 제34조 · 제23조를 통일적으로 파악해야 하므로, 생활대책도 정당한 보상의 하나의 내용으로서 파악하여야 할 것이다.

### 3. 기준 및 내용의 적합화

업종이나 영업의 규모 등을 고려하여 합리적인 생활대책이 될 수 있도록 하기 위하여 생활대책의 내용을 다양화 하여야 한다. 즉 일반적인 영업의 경우는 상가 또는 상가부지를 공급하되, 대상자의 신청에 따라 영농 종사자에게는 농업관련 시설을 공급할 수 있도록 하고, 공장운영자에게는 도시형 공장을 공급할 수 있도록 하는 등 다양한 내용이 되도록 한다.

### 4. 생활보상으로서의 역할에 충실화

생활대책은 사업시행자의 은혜적이고 임의적인 조치가 아니라 토지 등을 협의매도하거나 수용당하는 피수용자들에게 주어지는 정당보상의 범주 내인 생활보상의 일환으로 보아야 하므로, 생활대책을 수립·시행하는 경우 그 대상자를 선정함에 있어서는 합리적이고 정당한 기준을 마련함으로써 실질적인 보상이 이루어지도록 할 필요가 있다.

따라서 생활대책 대상자를 협의보상에 응한 자로 한정하거나, 공급 규모에서 차별을 두는 것은 생활보상으로서 생활대책의 의의를 심각하게 훼손하는 것이므로 이를 지양하고, 종전의 영업규모나 생업의 상황을 고려하여 공급대상 및 규모 등을 정하도록 하되, 공익사업의 원활한 추진을 위하여 위치선정은 협의보상자에게 우선권을 주는 등 간접적인 방안을 모색하여야 할 것이다.

## 제 9장. 결 론

우리 헌법은 제23조 3항에서 “재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”라고 규정하고 있고, “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률”은 헌법 규정을 공용수용의 분야에서 구체화 하는 법률로서 공공필요를 위한 토지 등에 대한 수용의 근거 및 보상의 기준과 절차 등에 관한 기본 원칙을 규정하고 있다

손실보상에 있어서 정당한 보상이란 재산권에 대한 직접적인 보상뿐만 아니라 종전의 생활상태를 보장해 주는 보상이어야 한다.

그러나 종전의 생활상태를 보장해 주는 보상 즉 생활보상의 구체적 내용에 대하여 법률에서 명확하게 정의하고 규정한 것이 없다.

현행 “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률”은 공익사업의 시행을 위해 토지와 물건의 취득 및 보상에 관한 일반법적 지위에 있음에도 금전지급 위주의 재산권보상을 주로 규정하고 있고, 금전이 지급되지 아니하는 보상에 대해서는 생활보상 또는 생활대책이라는 개념 속에서 단편적으로만 규정하고 있을 뿐이다. 토지보상법 외의 기타법률 및 개별시행자의 내부규정에서도 이주대책 등의 생활보상 관련 규정이 있으나 체계적으로 통일되지 못하고 산재되어 있다. 직접적인 재산권 보상은 관련 법령 및 수용 및 이의제결 등의 권리구제 절차가 완비되어 있어 정당한 보상에 근접하고 있으나, 생활보상과 관련하여서는 그 법적 성격이 무엇인지 명확히 정의되지 않고 사업시행자의 임의적인 내부규정에 일임하고 있는 실정이다. 이로 인하여 사업시행자는 생활보상의 개별 처분과정에서 대부분 소극적인 태도로 일관하고 있으며 이러한 사업시행자의 개별처분에 대한 권리구제로서의 행정소송 역시 대부분 사업시행자의 승소로 귀결되고 있다.

생활보상의 영역에서 과연 헌법 제23조 3항에서 규정한 정당한 보상이 실현되고 있는지에 대하여 의문을 가지지 않을 수 없다.

이러한 의문점에서 출발하여 현행 생활보상의 구체적인 문제요인을 도출하고 그 개선방안을 제시하기 위하여 앞 장에서는 다음과 같이 연구를 진행하였다.

첫째, 우선 생활보상에 관한 이론을 간략히 고찰한 후, 헌법과 토지보상법 및 기타 13가지의 현행법령상의 생활보상 관련 규정을 분석하였다.

둘째, 생활보상이 수립, 시행된 4개의 개별 사업지구의 사례를 분석하여 제도상, 운영상의 문제점을 도출하고 이를 유형화하였다.

셋째, 독일, 일본, 미국, 영국, 프랑스의 생활보상 제도를 분석하고, 우리나라의 생활보상 제도와 비교분석하여 문제점을 도출하였다.

마지막으로 위의 세가지 방법으로 도출된 문제요인이 정당한 생활보상의 실현을 저해하고 있는 원인변수라는 점을 LH가 수행한 생활보상 관련 99건의 행정소송의 결과를 통계적으로 분석하고 관련 판례를 분석하여 보조적으로 검증하였다.

위의 방법으로 도출된 현행 생활보상의 문제점 중 정당한 생활보상의 실현을 저해하고 있는 핵심적인 문제요인은 다음과 같다.

첫째, 보상성격이 불명확하다는 것이다.

관련 법률에서 생활대책을 단편적이거나 규정하고 있는 경우에도 생활대책이 헌법 제23조 제3항에서 규정하고 있는 정당한 보상의 범위 내에 포함되는 것인지 또는 정당한 보상을 넘어서는 사업시행자의 시혜에 불과한 것인지가 분명하지 않다. 또한 법률에 규정은 없으나 사업시행자의 내부규정으로 정하고 있는 경우 그 성격을 무엇으로 보아야 할 것인지가 분명하지 않다. 이와 같이 생활대책에 대한 성격이 불명확함에 따라 생

활보상에 대한 이의절차 등이 명확하지 않게 된다는 문제점이 발생하게 된다.

둘째, 형평성을 저해한다는 것이다.

현행의 생활대책은 택지개발사업·기업도시개발사업·미군기지이전사업 등 일부 공익사업에 한정하여 수립·시행되고 있을 뿐이고 대부분의 공익사업에서는 시행되고 있지 않아 형평성에 문제가 있다. 따라서 인근지역에서 택지개발사업과 도로사업이 각각 시행될 경우 택지개발사업에 편입되는 피수용자는 생활대책의 보상을 받는 반면, 도로사업에 편입되는 피수용자는 자신의 의사와 관계없이 단지 자신의 토지 등을 취득하는 공익사업이 도로사업이라는 이유만으로 생활대책의 보상을 받을 수 없다는 불합리한 결과가 발생한다.

또한 생활대책을 수립·시행하는 경우에도 각 사업시행자마다 적용하는 기준과 내용이 상이하다. 한국토지주택공사의 경우에는 이주대책대상자를 생활대책대상자에 포함시키고 있으나, SH공사와 미군기지 이전사업에서는 이를 포함시키지 않고 있으며, 공급규모도 사업시행자별로 상이하게 운용하고 있다.

셋째, 적용가능한 공익사업이 제한되어 있다는 점이다.

현행의 생활대책과 같이 상가 또는 상가부지를 우선 공급하는 방법은 기업도시개발사업이나 택지개발사업과 같이 사업시행자가 당해 사업지구 안에 상가나 상가부지를 조성하여 공급할 수 있는 면적(面的)인 공익사업에 한정되며, 도로 등과 같이 선적(線的)인 사업이나, 청사·학교 등의 점적(點的)인 사업의 경우에는 공급할 수 있는 상가나 상가부지가 있을 수 없으므로 생활대책의 수립자체가 불가능하다는 문제점이 있다.

이를 요약하면 생활대책이 토지보상법상 명문규정이 없이 각 개별법

또는 사업시행자의 내규로 시행됨으로 인하여, 공익사업에 따라 또는 동일한 공익사업임에도 사업시행자 및 근거법률에 따라 생활보상의 내용이 통일되지 않아 불평등이 야기된다는 점이다.

이는 근본적으로 생활보상을 헌법 제23조 3항에서 규정한 정당한 보상의 일환으로 보지 않고, 사업시행자의 임의적이고 자의적인 시혜로 바라보는 등 생활보상의 법적 성격이 분명하게 정의되지 않은 탓이 크다.

우리나라의 보상법체계상 생활보상은 현재 보상이라는 이름으로 불리우고 있지만 아직까지는 손실보상의 한 내용으로서 정착하지 못하고 있는데, 대법원은 이러한 생활보상에 대해 국가의 시혜적 조치라는 용어로 표현하고 있다. 즉 공익사업을 시행함에 있어 국가 및 사업시행자가 여력이 있어서 이주대책 및 생활보상을 시행하면 피수용자들은 시혜를 입는 것에 불과하다는 것이다.

뿐만 아니라, 이주대책과 생활보상의 실시방법 및 실시 내용에 있어서도 대부분 사업시행자의 재량으로 남기고 있는데, 이로 인해 형평성 있고 정당한 생활보상의 실현을 저해하고 있는 실정이다.

이러한 생활보상의 법적 성격 불분명화로 인해 생활보상에 관한 사법부의 판단은 상당히 소극적이며, 이주대책 및 생활보상과 관련한 마지막 구제수단인 행정소송의 경우 피수용자의 청구가 인용된 예는 거의 드물다고 해도 과언이 아니다. 이는 위의 제 7장에서 LH가 소송당사자로 참여한 실제 소송사건의 통계적 분석과 판례 검토를 통하여 확인할 수 있었다.

LH 경기동북부사업본부가 2008년에서 2010년 사이 수행한 생활보상 관련 소송사건들을 분석하여 본 결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저 피보상자의 마지막 권리구제 수단인 행정소송 제기비율을 유형별로 분석하여 보면 전체 소송 중 재산권보상이 83%, 이주 및 생활보상이 6%로 나타났다.

다음으로 재산권보상의 경우 피보상자의 승소율이 92%로 나타났다. 이에 반하여 이주 및 생활보상의 경우 6건의 행정소송 모두 원고의 청구

가 기각되었다.

이처럼 생활보상에 관한 법원의 태도는 매우 소극적이며 원고인 피보상자의 청구가 인용된 사례는 거의 없다시피 하다. 이는 생활보상과 관련한 개별사안에 사업시행자가 소극적으로 처분을 할 경우, 피보상자 개인이 이의를 제기하여 구제할 수단은 실질적으로 유명무실하다고 보아야 할 것이다.

이렇게 정당보상을 저해하는 생활보상의 문제요인을 도출하였고, 이러한 문제요인으로 생활보상에 있어서 정당한 보상의 실현이 저해되고 있는지 여부를 소송결과분석을 통해 다시 확인할 수 있었다.

이렇게 도출된 문제요인을 개선하고 헌법 제23조 3항에서 규정한 정당한 보상의 실현을 위하여 다음과 같이 제도 개선을 제시하고자 한다.

첫째, 생활보상의 통일적인 법적근거를 신설하여야 한다.

생활보상이 토지보상법상 명문규정이 없이 각 개별법 또는 사업시행자의 내규로 시행됨으로 인하여, 공익사업에 따라 또는 동일한 공익사업임에도 사업시행자에 따라 보상내용이 상이하게 되는 문제점을 해소하기 위하여 토지보상법에 근거조항을 신설하여 법적 근거를 마련하여야 할 것이다. 이주대책과 생활보상에 관한 일반적인 규정을 포함하도록 입법화하고, 기타 개별 법률에서는 이를 준용하도록 함으로써, 사업의 종류 및 사업시행자, 그리고 시행근거 법률에 따라 그 내용과 기준이 천차만별이어서 피수용자들이 혼란을 겪고 실제적인 불평등을 야기하는 생활보상 규정을 일원화시켜야 할 것이다.

둘째, 보상성격을 명확히 규정하여야 한다.

생활보상을 토지보상법에 규정할 경우 그 성격을 무엇으로 볼 것인지 명확히 하여야 한다. 모든 공익사업에서 생활보상의 수립 · 시행을 강제

하는 것이 어렵다는 현실적인 이유로, 생활보상을 정당보상의 범위에 포함시키지 않고 사업시행자의 임의적인 시혜로 인한 혜택으로 바라보아서는 정당한 보상의 실현이 이루어질 수 없다.

생활보상도 헌법 제23조 3항에서 규정한 정당한 보상의 일환으로서 완전한 보상의 한 내용으로 파악하여야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### <단행본>

- 김남진(2002), 『행정법( I )』, 법문사
- 김원보(2005), “이주대책의 문제점과 해결방안”  
『토지보상법연구』 제5집
- 김철수(2002), 『헌법학원론』, 박영사
- 김철용(2005), 『행정법( I )』, 박영사
- 김치환(2005), “일본의 2001년 개정 토지수용법의 주요내용과 의의”  
『토지보상법연구』 제6집
- 김해룡(2005), “기업도시개발에 있어서의 이주 내지 생활대책”  
『공법연구』 제37집
- 나채준(2009), “영국의 상가임차권에 대한 손실보상제도에 대한 연구”  
『토지공법연구』 제29집
- 대한주택공사(2004), 『질의회신 및 대법원판례집』
- 류해웅(2005), “생활권보상의 법리와 제도에 관한 고찰”  
『감정평가연구』 제15집
- 박균성(2008), 『행정법강의』, 박영사
- 박균성(2007), “프랑스 손실보상법제”, 『토지공법연구』 제37집
- 박평준(1999), “현행법상의 생활보상에 관한 고찰”  
『공법연구』 제27집
- 성남문화원(2002), 『관교마을지』
- 송동수(2000), “공용수용과 손실보상에 관한 비교법적 연구”  
『토지공법연구』 제9집
- 송동수(2002), “독일에 있어 토지에 관한 공익과 사익의 조정”  
『토지공법연구』 제16집
- 신평우(2010), “공공개발사업에서 용지취득에 따른 보상에 관한 공법적 검토”, 『토지공법연구』 제48집



- 윤수진(2006), “생활보상 및 간접손실보상 개념의 재검토”  
『토지공법연구』 제34집
- 이상규(1997), 『신행정법론(상)』, 법문사
- 이순자(2005), “수몰이주민을 위한 이주대책의 제도개선방안”  
『토지공법연구』 제25집
- 중앙토지수용위원회(2006), 『토지수용 재결기준』
- 채천식(2005), 『공익사업용지 보상실무(1)』, 리북스
- 최승원(1998), “생활보상의 개념과 헌법적 근거”  
『공법연구』 제26집
- 최환용(2005), “미국의 손실보상기준(Relocation Act)에 관한 연구”  
『감정평가연구』 제15집
- 한국감정원(2006), 『보상관련 질의회신집』
- 홍정선(2008), 『행정법원론(상)』, 박영사
- 홍준형(2011), 『행정법』, 법문사

## <신문, 잡지 기타>

- 국토해양부 홈페이지 ([www.molit.go.kr](http://www.molit.go.kr))
- 국민권익위원회 홈페이지 ([www.acrc.go.kr](http://www.acrc.go.kr))
- 대법원 홈페이지 ([www.scourt.go.kr](http://www.scourt.go.kr))
- 법무부 홈페이지 ([www.moj.go.kr](http://www.moj.go.kr))
- 법제처 홈페이지 ([www.moleg.go.kr](http://www.moleg.go.kr))
- 한국도로공사 홈페이지 ([www.ex.co.kr](http://www.ex.co.kr))
- 한국수자원공사 홈페이지 ([www.kwater.or.kr](http://www.kwater.or.kr))
- 한국토지주택공사 홈페이지 ([www.lh.or.kr](http://www.lh.or.kr))
- 헌법재판소 홈페이지 ([www.ccourt.go.kr](http://www.ccourt.go.kr))

## <논 문>

- 김동섭(1998), “완전보상의 이념구현을 위한 생활권보상제도에 관한 연구”, 한양대학교 대학원 석사논문
- 김수엽(2005), “공공용지 취득에 따른 생활보상제도에 관한 연구”, 동의대학교 경영대학원 석사논문
- 김우철(2009), “공영택지개발에 따른 원주민 재정착 제고방안에 관한 연구”, 경기대학교 행정대학원 석사논문
- 김은유(2012), “소득창출형 이주 및 생활대책의 활성화 방안 연구”  
한양사이버대학원 부동산대학원 석사논문
- 박정일(2006), “생활보상의 일환으로서의 이주대책에 대한 연구”  
대진대학교 법무행정대학원 석사논문
- 박 필(2012), “공익사업의 생활보상에 관한 연구 :  
이주대책 및 생활대책을 중심으로”  
건국대학교 대학원 박사논문
- 배상록(2008), “공공사업 토지보상의 문제점과 개선방안”  
서울대학교 환경대학원 석사논문
- 심종진(2010), “생활보상의 사례분석을 통한 법 제도적 개선방안에 관한 연구”, 단국대학교 대학원 석사논문
- 안재형(2011), “이주대책 및 생활대책에 관한 권리구제에 대한 연구”  
건국대학교 부동산대학원 석사논문
- 이종구(2006), “공영택지개발에 따른 생활보상에 관한 연구”  
서울시립대학교 도시과학대학원 석사논문
- 지형영(2008), “현행 토지보상법상 생활보상에 관한 연구”  
서울시립대학교 대학원 석사논문
- 채천석(2009), “공익사업을 위한 간접손실보상에 관한 연구”  
고려대학교 대학원 박사논문

Abstract

A study on  
the Livelihood Compensation

Jae Nam. Kim

Department of Public Enterprise Policy  
The Graduate School  
of Public Administration  
Seoul National University

keywords : livelihood compensation, just compensation,  
compulsory expropriation, land compensation,  
public utilities, property

*Student Number* : 2012-22757

The Clause (3) of Article 23 in our Constitution prescribes that "Expropriation, use or restriction of private property from public necessity and compensation therefor shall be governed by Act. Provided, that in such a case, just compensation shall be paid." and the Land Compensation Act as the law of specifications of Constitutional provisions in compulsory expropriation area prescribes the basic principles regarding the grounds, the compensation standards and the procedures of compulsory expropriation for the public need. When it comes to the

compensation for loss, the fair compensation means the compensation to ensure the living conditions before the expropriation as well as direct compensation for the loss of property.

However, the law does not clearly define and prescribe the specifications of the compensation to ensure the living conditions of the previous life, that is to say, the livelihood compensation.

The current law "the Act of the Acquisition of Land and the Compensation for Public Utilities" which is put on the general legal status regarding the acquisition of goods and land and the compensation for them to enforce public utilities, prescribes the property compensation primarily focusing on money payment and in a case of no money payment, fragmentarily prescribes livelihood compensation or measures for livelihood.

Other laws and the internal regulations of project operator and individual other than the Land Compensation Act prescribe provisions regarding livelihood compensation such as resettlement plans, but are not systematically unified and are scattered.

Direct property compensation remedies are close to the fair compensation where the relevant laws and expropriation and protection of rights such as decision of objection are equipped. On the other hand, in relation to the livelihood compensation, they do not clearly define what its legal personality is and have entrusted the project operator with its arbitrary internal regulations.

As a result, most of project operators are consistent with passive

reaction in the area of livelihood compensation and win administrative lawsuits which should work as protection of the rights in order to individually punish the project operator.

There is a doubt that whether the fair compensation in the area of livelihood compensation is realized which is prescribed in clause 3 of Article 23 of the Constitution.

I have conducted the research as follows in order to draw problems factors of current livelihood compensation starting from these questions, and to suggest improvements.

First, after a brief consideration of the theory of livelihood compensation, I have analyzed the relevant provisions of the Constitution and the Land Compensation Act and other 13 current statutes in relation to the livelihood compensation.

Second, I have drawn and classified the institutional and operational problems by analyzing individual business district cases which established and conducted the livelihood rewards.

Third, I have drawn the problem by analyzing the systems of foreign livelihood compensation and comparing Korean livelihood compensations with them.

Finally, I have accessarily verified, by statistically analyzing the results of 99 administrative litigations in relation to livelihood compensation performed by LH and the relevant cases, that the problem factors derived from the three ways are cause variables which impede the realization of the fair compensation.

among the current problems of livelihood compensation drawn by the above methodology, the core problem factors impeding the

realization of the fair livelihood compensation are as follows:

Since the livelihood compensation has been made by individual laws or project operator's internal regulations without the substantive enactment in the Land Compensation Act, inequality has been caused by no unification of livelihood compensation depending on the public utilities or project operators or the relevant laws even if the same public utilities.

This is because that the livelihood compensation is not regarded as just compensation as defined in the Constitution, Article 23, clause 3 and because that the legal nature of the livelihood compensation is not clearly defined and is seen as random and arbitrary by project operator.

According to the system of Korean compensation law, even if the livelihood compensation is called one of compensations, it is not settled yet as one of loss compensations and the Supreme Court use the expression of the term of national dispensation measures regarding this livelihood compensation.

In other words, in implementing public utilities, the implementation by the country or project operator of relocation plan or livelihood measures is only a dispensation to rewarded people.

In addition, the implementation method and contents of the relocation plan or livelihood measures are at the project operator's discretion and as a result, this leads to inequalities to the rewarded people.

The unclearness of legal nature of livelihood compensation causes

the judicial branch's passive judgment and it is very rare that the rewarded people's claim has been cited in administrative lawsuits as the last protection of the rights in relation to the relocation plan or livelihood compensation.

This could be identified through statistical analysis and precedent reviews of the actual lawsuits involving the LH as a party.

As shown above, problem factors hindering just compensation have been derived, and whether the realization of just compensation in livelihood compensation has been hindered by these problem factors, has been verified through the analysis of the results of litigation.

In order to improve the problems derived and to realize the fair compensation provided for in clause 3 of Article 23 of the Constitution, the livelihood compensation such as relocation plan should be included within the scope of fair compensation prescribed by 3 Article 23 of the Constitution and stipulated as part of loss compensation.

In order to clarify the legal grounds of the livelihood compensation, "the Act of the Acquisition of Land and the Compensation for Public Utilities" should be revised and legalized by including general provisions regarding the relocation plan or livelihood compensation and the current livelihood compensation provisions hindering the rewarded people's fair compensation should be unified by making other laws apply this law since the contents and the standards of the compensation vary depending on a project operator and the laws.